

THESIS / THÈSE

MASTER EN SCIENCES ÉCONOMIQUES

Evolution récente de la problématique du vieillissement de la population belge en termes de coût budgétaire

Pirson, Sabine

Award date:
2004

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix, Namur
Facultés des Sciences Economiques, Sociales et de Gestion
Année académique 2003-2004

**Evolution récente de la problématique
du vieillissement de la population belge
en termes de coût budgétaire**

Sabine PIRSON

**Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade
de Licencié en Sciences Economiques**

Je remercie chaleureusement Monsieur Réginald Savage, promoteur de ce mémoire, pour ses conseils avisés et sa disponibilité. J'adresse également tous mes remerciements à Madame Nicole Fasquelle du Bureau fédéral du Plan et à Monsieur Olivier Dagnelie pour les informations aimablement transmises.

Table des matières

Introduction	4
Partie I : Travail personnel	
Evolution récente de la problématique du vieillissement de la population belge en termes de coût budgétaire	5
Partie II : Séminaire de lectures scientifiques	
La question des pensions : un point de vue sur l'équité des générations	30
Partie III : Séminaire d'application économique	
La libéralisation des marchés des capitaux et des biens et services permet à des pays moins développés d'avoir une croissance plus élevée	41
Partie IV : Travail dans le cadre du cours de Méthodes Quantitatives III	
Etude des dépenses sociales belges et de l'évolution du taux de remplacement des allocations sociales	59

Introduction

Ce mémoire est composé de quatre travaux distincts. Trois d'entre eux, pour lesquels le choix du sujet est libre, abordent un même thème sous différents angles. Il s'agit de la problématique du vieillissement démographique en termes de coût budgétaire et plus largement, de la viabilité du système belge de protection sociale. Quant à la quatrième étude, elle porte sur une question de commerce international relative à la mondialisation.

Le travail personnel, qui forme la première partie du mémoire, actualise la question du financement du vieillissement de la population. L'étude met l'accent sur les dispositifs légaux et financiers progressivement mis en place pour faire face au choc démographique annoncé et sur la politique budgétaire actuellement menée par les autorités. Elle envisage les difficultés budgétaires de cette législature et resitue à plus long terme le problème du vieillissement démographique. La question soulevée s'avère de grande importance et touche chaque citoyen, puisqu'elle aborde la soutenabilité dans les années à venir des finances publiques de la Belgique.

La seconde partie du mémoire s'inscrit dans le cadre du séminaire de lectures scientifiques. L'article étudié lors de ce séminaire est extrait d'un livre intitulé « Réflexions sur l'avenir de nos retraites ». Louis Gevers et Grégory de Walque abordent la question des pensions du point de vue de l'équité entre générations. Il s'agit d'un écrit de philosophie politique dans lequel on cherche à définir un égalitarisme des ressources partageables entre générations successives. Le rapport résume les idées essentielles de l'article dans la logique de l'argumentation des auteurs et tente de les replacer dans une ligne de recherche plus étendue.

Le rapport du séminaire d'applications économiques constitue la troisième partie du mémoire. Il expose un raisonnement économique sur le thème de la mondialisation. Plus précisément, la thèse défendue dans ce travail est la suivante : « La libéralisation des marchés des capitaux et des biens et services permet à des pays moins développés d'avoir une croissance plus élevée ». La construction de l'argumentation en faveur de la thèse s'inspire principalement du point de vue de trois auteurs, Paul Krugman, Joseph Stiglitz et Paul Bairoch. Afin d'enrichir le débat, l'exercice consiste également à émettre un avis critique à l'encontre du travail qui défend la thèse inverse.

La dernière partie du mémoire, liée au cours de Méthodes quantitatives III, prolonge l'étude des dépenses sociales belges d'un point de vue économétrique. La question des pensions et des allocations en général, est envisagée non pas sous l'angle des coûts futurs, mais sur la manière dont la Sécurité Sociale a abordé la protection sociale dans le passé. Ainsi, les dépenses liées aux allocations sont analysées de 1970 à nos jours. Ensuite, l'étude de la tendance évolutive du taux de remplacement des prestations sociales permet d'estimer dans quelle mesure celles-ci ont suivi l'évolution des salaires.

PARTIE I

TRAVAIL PERSONNEL

Evolution récente de la problématique du vieillissement
de la population belge en termes de coût budgétaire

Table des matières

Introduction	7
1. Problématique générale	8
1.1. Le vieillissement démographique	8
1.2. Mise en péril du régime légal de pension	10
1.3. La soutenabilité des finances publiques belges	10
2. Dispositions légales	11
2.1. Le traité de Maastricht et le Pacte de Stabilité	11
2.2. La loi du 5 septembre 2001	12
2.3. Le Fonds de Vieillesse	12
3. Le coût budgétaire du vieillissement démographique	14
3.1. Estimations par le Comité d'Etude sur le Vieillesse	14
3.2. Pertinence des hypothèses retenues dans le modèle	16
4. Programme de Stabilité versus Rapport du Conseil Supérieur des Finances	18
4.1. Recommandations du Conseil Supérieur des Finances	18
4.2. Le Programme de Stabilité belge 2004-2007	20
5. Soutenabilité à long terme des finances publiques	22
5.1. Description du modèle de stimulation	22
5.2. La question des soins de santé	24
5.3. Impact de la trajectoire budgétaire du dernier Programme de Stabilité	25
Conclusion	28
Bibliographie	29

Introduction

La Belgique sera confrontée d'ici quelques années à un choc démographique de grande ampleur en raison du vieillissement de sa population. Le vieillissement démographique qui se marque par une augmentation de la proportion des personnes âgées dans la population, peut poser des nombreux problèmes collectifs liés notamment à la demande légitime de pensions décentes et de soins médicaux adéquats. Dans notre pays, l'essentiel des ressources des personnes âgées provient en effet du système public de retraite, lequel est financé selon le principe de répartition. Ce principe est sensible au coefficient de dépendance, le rapport entre la population âgée et la population en âge de travailler, car les pensions sont financées par des transferts entre actifs et inactifs. Les soins de santé et les autres services sociaux sont aussi financés de cette manière.

Le problème soulevé est celui de la soutenabilité à long terme des finances publiques. Dans ce contexte, les perspectives budgétaires à moyen et à long terme de la Belgique restent un sujet brûlant et la littérature abonde sur ce thème. L'objectif poursuivi dans le présent document consiste à actualiser et à synthétiser la problématique du financement du vieillissement démographique ainsi qu'à s'interroger sur la stratégie actuellement menée par les élus politiques pour faire face au défi budgétaire annoncé.

Les quatre premiers titres du travail forment une synthèse documentée de l'état de la question. Ainsi, dans la première partie, un bref rappel chiffré sur les projections démographiques de la population belge met en évidence les risques pour la viabilité du régime légal des pensions. Le second point concerne la mise en place progressive par les autorités de dispositifs légaux et financiers afin de se préparer aux conséquences budgétaires du vieillissement. Ensuite est présentée la dernière estimation du coût budgétaire du vieillissement réalisée par le Comité d'Etude sur le Vieillissement, créé spécialement au sein du Conseil Supérieur des Finances. Ce Conseil émet chaque année un rapport présentant au gouvernement ses recommandations en matière de politique budgétaire. Le quatrième titre du travail compare les recommandations formulées par le Conseil Supérieur des Finances pour affronter le choc démographique, aux décisions gouvernementales notifiées dans le dernier Programme de Stabilité.

A la lecture de cette littérature riche et controversée et suite à la parution récente des dernières perspectives économiques du Bureau fédéral du Plan, il s'est avéré que certains points méritaient une discussion plus approfondie. C'est pourquoi la cinquième et dernière partie du document traite, de manière empirique à l'aide d'un modèle simplifié, de questions portant sur les hypothèses qui sous-tendent les projections du Comité d'Etude sur le Vieillissement, et sur les implications des choix budgétaires du gouvernement actuel.

Pour bien saisir le propos, il est recommandé de garder en mémoire la chronologie des événements suivants :

Juin 2001	Conseil européen de Stockholm
Septembre 2001	Parution au moniteur de la Loi portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement
Mai 2003	2 ^{ème} rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement et Elections fédérales
Juin 2003	Rapport annuel du Conseil Supérieur des Finances (Section « Besoins de financement des pouvoirs publics »)
Novembre 2003	Dépôt officiel du Programme de Stabilité belge 2004-2007 par le gouvernement Verhofstadt II (issu des élections de mai 2003)
Mai 2004	3 ^{ème} rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement
Juin 2004	Parution des Perspectives économiques du Bureau fédéral du Plan pour 2004-2009

1. Problématique générale

1.1. Le vieillissement démographique

La Belgique, à l'instar de nombreux pays européens, sera prochainement soumise à un processus de vieillissement démographique. La diminution du taux de fécondité et l'augmentation de l'espérance de vie sont responsables de ce phénomène.

Ainsi, le nombre moyen d'enfant par femme est passé dans notre pays de 2.34 en 1950 à 1.61 en 2000¹. Les raisons de la réduction de la fécondité se trouvent notamment dans l'amélioration des techniques de contraception et dans la progression du travail des femmes.

L'espérance de vie à la naissance a, quant à elle, évolué de 62 en 1950 à 75 années en 2000 pour les hommes, et 67 à 81 années pour les femmes. Ces chiffres témoignent des progrès considérables dans l'allongement de la vie, principalement liés aux progrès de la médecine, à une meilleure alimentation et à un travail moins éprouvant². On estime que cette tendance va encore s'accroître à l'avenir bien qu'à un rythme moins soutenu. Le Bureau fédéral du Plan et l'Institut National des Statistiques ont estimé l'évolution future de ces paramètres. Le tableau 1 résume le résultat de leurs projections. Il est étonnant de constater que l'espérance de vie des hommes et des femmes en 2030 pourrait peut-être atteindre 81 et 86 ans.

Tableau 1. - Observations et projections relatives au taux de fécondité et à l'espérance de vie de la population belge

	1950	2000	2010	2030
Taux de fécondité³	2.34	1.61	1.66	1.70
Espérance de vie à la naissance (Hommes)	62.04	75.06	77.23	80.96
Espérance de vie à la naissance (Femmes)	67.26	81.53	83.35	86.43

Source : Institut National de Statistique, Bureau fédéral du Plan, Perspectives de population, in Englert (2002) p 58

¹ ENGLERT, M., FASQUELLE, N., FESTJENS, M.-J., LAMBRECHT, M., SAINTRAIN, M., STREEL, C. et WEEMAES, S. (2002), *Perspectives financières de la Sécurité Sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91

² LAMBRECHT, M (1997), *Le vieillissement démographique*, Bureau fédéral du Plan

³ rapport des naissances vivantes à la population des femmes de 15 à 49 ans

Le phénomène de vieillissement démographique sera couplé à celui du « papy-boom », au moment où les générations nées lors du baby-boom des années cinquante et soixante atteindront l'âge de la pension. En Belgique, les années critiques dues à l'arrivée à la retraite de la génération du baby-boom devraient se situer entre 2010 et 2030.

Le Bureau fédéral du Plan et l'Institut National des Statistiques ont également réalisé une estimation de l'évolution de la population belge jusqu'en 2030 (tableau 2).

Qu'observe-t-on ? Au sein d'une population belge qui, d'après les prévisions, comptera toujours plus de 10 millions d'individus en 2030, la proportion des groupes d'âge de moins de 19 ans et des 20-59 est en régression contrairement à la part des 60 ans et plus qui ne cesse de progresser. Entre 2000 et 2030, le nombre des personnes de plus de 60 ans augmentera selon les projections d'environ 50% !

L'évolution du double processus mentionné entraîne une hausse de l'âge moyen de la population belge estimé à 44 ans en 2030. En outre, il génère un accroissement de 29% à 63% du coefficient de dépendance des âgés c'est-à-dire le nombre de personnes âgées pour 100 actifs potentiels.

Tableau 2. - Perspectives de la population belge

	1950	2000	2010	2030
Population totale en milliers	8632.4	10252.5	10519.8	10887.6
<i>Grand groupe d'âges en milliers</i>				
0 à 19 ans	2427.2	2415.8	2351.7	2272.6
20 à 59 ans	4827.7	5591.7	5682.2	5287.9
60 et plus	1377.5	2245.0	2485.9	3327.1
<i>Grand groupe d'âges en % du total</i>				
0 à 19 ans	28	24	22	21
20 à 59 ans	56	54	54	49
60 et plus	16	22	24	30
Coefficient de dépendance des âgés en % (60 ans et plus) / (20 à 59 ans)	29	40	44	63
Age moyen de la population	35	39	41	44
Source : Institut National de Statistique, Bureau fédéral du Plan, Perspectives de population, in Englert (2002) p 58				

Ce coefficient se calcule comme le rapport entre le nombre d'individus de plus de 60 ans et le nombre d'individus appartenant à la classe 20-59 ans. Il est à noter, comme le signale Frogneux (2002), que le rapport entre les personnes d'âge actif et les personnes âgées n'est pas entièrement représentatif de la réelle dépendance des pensionnés par rapport aux travailleurs. Il y a en effet des travailleurs parmi les moins de 20 ans et les plus de 60 ans, et également des personnes de la classe d'âge 20-60 ans qui ne travaillent pas (chômeurs, étudiants, ...). Le fait de tenir compte des actifs et des pensionnés aggrave encore le problème puisque l'auteur arrive à une estimation de 74 pensionnés pour 100 actifs en 2030.

1.2. Mise en péril du régime légal de pension

Les multiples formes d'activité et d'intérêt social que peut représenter l'accroissement spectaculaire de la longévité, sont aujourd'hui camouflées par les difficultés pour la collectivité qu'engendre une population vieillissante. De part son système légal de retraite fondé sur le principe de la répartition, la Belgique se trouve en effet confrontée au problème inquiétant du paiement des pensions. Dans un système basé sur la répartition, les cotisations versées par les travailleurs d'aujourd'hui servent à payer les pensions d'aujourd'hui, et les cotisations de demain payeront les pensions de demain. Le montant des retraites est calculé sur base du salaire perçu durant la vie active, mais l'argent disponible provient des cotisations prélevées sur les salaires des contemporains des retraités, c'est-à-dire sur la population active du moment.

L'équilibre entre actifs et retraités, sur lequel repose le système de répartition, est fragile : au cours de ce 21^{ème} siècle, on prévoit une augmentation spectaculaire du nombre de retraités et une diminution du nombre de personnes d'âge actif susceptibles de verser des cotisations. Le vieillissement attendu de la population belge risque donc d'exercer de fortes tensions sur les finances publiques en accroissant non seulement les dépenses publiques de pensions, mais aussi de soins de santé aux personnes âgées.

Ces perspectives soulèvent des questions pertinentes sur la survie des régimes de pension et d'une manière générale, sur la viabilité du système belge de protection sociale.

Si les responsables politiques sont conscients du défi démographique qui s'annonce, la population l'est également. Les personnes cotisantes actuelles s'interrogent sur le futur paiement de leurs pensions. Vu que le système par répartition repose sur un pacte entre générations organisé par l'Etat, les travailleurs d'aujourd'hui acceptent d'être ponctionnés des cotisations nécessaires au financement des pensions de leurs contemporains âgés, pour autant qu'ils puissent eux-mêmes compter pour leur propre retraite sur les travailleurs de la génération suivante.

1.3. La soutenabilité des finances publiques belges

La question de la « soutenabilité » financière à long terme des régimes légaux de pension apparaît dans le débat socio-politique belge au cours des années quatre-vingts. Ce sont des éléments tels que l'explosion de l'endettement public, l'accroissement de l'espérance de vie et la prise de conscience du caractère durable de la chute de la natalité qui font poindre la question de la viabilité à long terme des régimes légaux de pension.

Les politiques de redressement budgétaire des années '80 se traduisent alors notamment par un revirement des pratiques généreuses d'adaptation du montant des retraites. Cependant, ces politiques ne s'inscrivent pas dans une perspective de soutenabilité financière à long terme du système légal des pensions. De coûteux dispositifs attractifs de mise à la retraite anticipée sont instaurés afin de réduire le chômage des jeunes et d'amortir les conséquences sociales de certaines restructurations.

Depuis la fin des années '80, les différentes réformes des pensions prennent en considération la soutenabilité à long terme des finances publiques en privilégiant des modalités limitant le coût budgétaire du vieillissement. L'abrogation en 1990 du système de prépension de retraite, qui revenait à un abaissement de cinq ans de l'âge de la retraite avec maintien de l'entièreté des droits à la pension, ou l'introduction progressive en 1996 de l'égalité entre hommes et femmes pour l'âge de la pension (l'âge légal de la retraite des femmes sera de 65 ans en 2009), constituent des exemples de telles modalités. Il reste que

la Belgique est le pays européen qui détient le plus faible taux d'emploi des 55 ans et plus. Ce taux était de 25,7% en 2002,⁴ contre une moyenne européenne 39,8%.

Qu'entend-on exactement par soutenabilité des finances publiques ?

Les solutions mises en place pour contenir le coût du vieillissement démographique peuvent théoriquement être de quatre types : une fixation plus tardive de l'âge de la retraite, une hausse des cotisations payées par les actifs, une réduction des pensions versées aux retraités ou une intervention majorée de l'Etat telle que prélèvements fiscaux accrus, réduction des dépenses, constitution de réserves,... Cependant, dans son rapport annuel de 2003, la Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances définit la soutenabilité comme étant⁵ *« une évolution des finances publiques qui garantisse une diminution durable et ininterrompue du taux d'endettement, ceci tenant compte des coûts budgétaires additionnels liés aux vieillissement, mais sans requérir une majoration de la pression fiscale et parafiscale et/ou nécessiter d'économies drastiques dans les droits à la retraite, l'accès aux soins de santé et/ou d'autres dépenses publiques socialement et économiquement utiles »*.

2. Dispositions légales

2.1. Le Traité de Maastricht et le Pacte de Stabilité

Signé le 7 février 1992 par les douze États membres de la Communauté Européenne, le Traité de Maastricht marque une étape essentielle dans la création d'une union européenne. Selon les termes du Traité, l'Union s'est donnée notamment pour objectif de promouvoir un progrès économique durable par l'établissement d'une union économique et monétaire. Afin d'intégrer la monnaie unique, la Belgique doit au 1^{er} janvier 1999, satisfaire aux critères de convergence suivants : un déficit budgétaire inférieur à 3 % du PIB, une limitation de la dette publique à 60 % du PIB et une réduction de l'inflation.

Le respect de ces critères budgétaires conditionne l'admission à l'Union Monétaire. Toutefois, un Etat membre qui n'a pas satisfait un des critères ci-dessus n'est pas nécessairement sanctionné. L'article 104 C du Traité de Maastricht tolère un déficit budgétaire qui s'écarte exceptionnellement de 3% et admet un ratio d'endettement supérieur à 60 % du PIB pour autant que ce ratio s'en approche à un rythme satisfaisant⁶.

La dette publique belge s'élevait pour 2003 à 100.7% du PIB.

Plusieurs pays dont la Belgique réalisent alors que les conséquences budgétaires du vieillissement démographique exigent d'atteindre un budget en équilibre à moyen terme. Pour assurer le respect durable de la discipline budgétaire après le passage à l'Union monétaire, les Etats membres adoptent en juin 1997 le Pacte de stabilité au Conseil européen d'Amsterdam. Les termes du Pacte précisent que les Etats de l'Union doivent atteindre à moyen terme une position budgétaire proche de l'équilibre ou en excédent, un dépassement du plafond déficitaire de 3 % du PIB pouvant être considéré comme exceptionnel⁷ *« s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou s'il est consécutif à une grave récession économique »*.

⁴ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*.

⁵ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), *Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », rapport annuel*

⁶ DELBECQUE, B. (2003), « Le Pacte de stabilité européen : une nécessité à court terme », in *Regards Economiques*, n°13

⁷ DELBECQUE, B. (2003), op. cit.

Les risques pour la viabilité des finances publiques, liés au vieillissement de la population européenne, convainquent le Conseil européen de Stockholm, en juin 2001, d'étudier une stratégie commune pour préparer l'Union européenne au vieillissement démographique. Cette stratégie comporte trois axes : la réforme des systèmes de retraite, l'augmentation du taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés, et la réduction de la dette publique. La réduction de la dette doit permettre de générer des marges budgétaires pour financer le coût budgétaire du vieillissement. Dans ce cadre, la Belgique adopte la loi du 5 septembre 2001, portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.

2.2. La loi du 5 septembre 2001

La loi du 5 septembre 2001 garantit une réduction continue de la dette publique et instaure la création d'un Fonds public doté d'une personnalité juridique, appelé Fonds de vieillissement. Ce fonds se trouve sous le contrôle conjoint du ministre des Finances et du ministre du Budget, et a pour objectif de créer des réserves permettant de financer, durant la période comprise entre 2010 et 2030, les dépenses supplémentaires des différents régimes légaux des pensions suite au vieillissement de la population.

Afin de s'assurer que, lors de la définition de la politique budgétaire, une attention suffisante soit accordée à la soutenabilité à long terme des finances publiques, le gouvernement est tenu d'établir chaque année une Note sur le vieillissement dans laquelle il expose sa politique relative au vieillissement de la population. La loi du 5 septembre 2001 prévoit trois étapes dans l'élaboration de la Note.

En premier lieu, le Comité d'Etude sur le Vieillissement réalise un rapport annuel qui mentionne notamment les effets budgétaires et sociaux du vieillissement. Dans une deuxième phase, la section « Besoins de financement » du Conseil supérieur des Finances tient compte de ce rapport lors de la formulation de ses recommandations en matière de politique budgétaire. Enfin, le gouvernement expose dans sa Note sur le vieillissement, sa politique relative aux effets du vieillissement de la population. Cette Note contient également, entre autres, un aperçu des versements au Fonds de vieillissement et reprendra plus tard les versements effectués par le Fonds.

Les différentes étapes prévues par la loi ont été suivies pour la deuxième fois lors de l'élaboration du budget 2004. Le dernier Programme de Stabilité de la Belgique (2004-2007), incluant les lignes de force de la Note sur le vieillissement, est paru en novembre 2003. Une troisième édition du rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement a été diffusée en mai 2004.

2.3. Le Fonds de Vieillissement

Le Fonds de vieillissement a pour objectif d'accumuler des réserves qui permettront « de financer durant la période comprise entre 2010 et 2030 les dépenses supplémentaires des différents régimes légaux de pension suite au vieillissement »⁸.

Ses recettes seront composées de surplus budgétaires, d'excédents de la sécurité sociale, de recettes non fiscales ainsi que des produits de placements des réserves du Fonds. A ce jour⁹,

⁸ loi du 5 septembre 2001, art.14

⁹ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*.

seules des recettes non fiscales ont été affectées au fonds. En 2003, il s'agit de la recette de la liquidation du Fonds de pensions de Belgacom et la recette nette de la vente de Credibé pour un total de 7.6 milliards d'euros. Fin 2004¹⁰, le capital s'élèvera à environ 9.5 milliards d'euros soit 3,4% du PIB.

La loi prévoit que le Fonds de vieillissement ne pourra effectuer des dépenses pour couvrir les pensions qu'à partir de 2010 et uniquement si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut est inférieur à 60%.

La création et l'alimentation du Fonds de vieillissement semblent témoigner de l'importance qu'accordent les autorités belges à la problématique du vieillissement de la population. Pour faire face de manière durable aux conséquences budgétaires du choc démographique, la création d'un Fonds de vieillissement doit toutefois s'accompagner d'une réduction accélérée de la dette publique *nette*, ceci par la constitution de surplus structurels (corrigés des influences conjoncturelles). Le rapport annuel 2003 du Conseil supérieur des Finances¹¹ souligne en effet que la soutenabilité des finances publiques ne peut être assurée par la simple poursuite d'un objectif d'équilibre budgétaire : « *Des opérations qui ne diminueraient que la dette brute en définition Maastricht et qui augmenteraient ponctuellement le capital du Fonds sans incidence sur la dette nette, n'offrent pas de solution structurelle à la problématique du vieillissement* ».

Selon Bodart et de la Croix¹², la création du Fonds de vieillissement n'est pas une nécessité pour faire face à l'impact budgétaire du vieillissement démographique. L'alimentation du Fonds n'est finalement qu'une manière particulière de réduire la dette de l'Etat belge et le gouvernement pourrait donc simplement se fixer un objectif de diminution de la dette publique. Les auteurs soulignent également que le Fonds de vieillissement peut exercer un effet négatif sur les décideurs politiques et les citoyens en leur faisant croire que le problème du vieillissement est réglé.

Par contre, Delbecq¹³ justifie la création du Fonds de vieillissement comme suit. Quand un pays atteint l'équilibre budgétaire, il peut diminuer son surplus primaire par l'auto-réduction des charges d'intérêt, tout en maintenant son solde budgétaire à zéro. Le risque apparaît que ce pays, ayant atteint l'équilibre budgétaire trop tôt, soit tenté de ne pas dégager de surplus budgétaires structurels, et se retrouve avec un niveau de surplus primaire insuffisant pour financer le choc démographique. Selon l'auteur, ce serait pour éviter ce risque que la Belgique aurait créé le Fonds de vieillissement, pour que les marges budgétaires dégagées par le recul des charges d'intérêt puissent être engrangées.

Le Fonds de vieillissement a peut-être avant tout une utilité politique, dans le sens où il permet de visibiliser l'engagement du gouvernement dans sa lutte pour la viabilité du système légal de pension. Il incite les autorités à plus de transparence et suscite le débat quant aux vraies ressources du Fonds. Dans ce contexte, le Conseil Supérieur des Finances rappelle dans son rapport de 2003 que c'est le désendettement net et non pas la diminution de la dette brute qui importe pour faire face au défi budgétaire du vieillissement.

¹⁰ Service Public fédéral des Finances, (2003), *Programme de Stabilité de la Belgique 2004-2007*

¹¹ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), *Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », rapport annuel*

¹² BODART V, DE LA CROIX, D (2003), « Les finances publiques de la Belgique à long terme : quatre questions déplorables », in *Regards Economiques*, n°16

¹³ DELBECQ, B. (2003), « Le Pacte de stabilité européen : une nécessité à court terme », in *Regards Economiques*, n°13.

3. Le coût budgétaire du vieillissement démographique

3.1. Estimations par le Comité d'Etude sur le Vieillissement

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement, créé au sein du Conseil Supérieur des Finances, établit chaque année pour la fin avril un rapport annuel examinant les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Ce rapport contient notamment une estimation des conséquences financières, liées à l'évolution démographique, des différents régimes légaux des pensions. Pour évaluer l'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques, la méthode employée consiste à réaliser des projections des principaux postes de dépenses sur lesquels les évolutions démographiques ont un effet. La loi du 5 septembre 2001 a confié le secrétariat du Comité d'Etude sur le Vieillissement au Bureau fédéral du Plan qui réalise les évaluations nécessaires sur base du modèle MALTESE¹⁴.

Le coût budgétaire du vieillissement représente l'augmentation des dépenses sociales entre deux années et est exprimé en pourcentage du produit intérieur brut. Il englobe les dépenses de pensions et de soins de santé mais aussi les autres dépenses influencées par les changements démographiques telles que les allocations familiales, de chômage, ... L'estimation du coût budgétaire du vieillissement est réalisée à l'horizon 2030, date à partir de laquelle l'essentiel des glissements démographiques aura eu lieu. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement rappelle que vu la grande incertitude de projections simulées à si long terme, les scénarios envisagés servent plus à délimiter des marges d'incertitude qu'à générer des évaluations précises.

Les informations sur le moyen terme sont adaptées chaque année en fonction des perspectives conjoncturelles les plus récentes. Ainsi dans ses deuxième et troisième rapports annuels de 2003 et 2004, le Comité d'Etude sur le Vieillissement a revu à la hausse le coût du choc démographique, ceci du fait du ralentissement de la croissance économique pendant la période 2000-2003, mais aussi du contenu du dernier Programme de Stabilité déposé en novembre 2003.

Le tableau 3 détaille, en fonction de ses composantes, le coût budgétaire du vieillissement présenté par le Comité d'Etude sur le Vieillissement dans son rapport le plus récent (mai 2004).

Tableau 3. - Coût budgétaire du vieillissement (CBV) en % du PIB

Scénario du Comité d'étude				
Composantes du CBV	2003	2010	2030	2003-2030
Pensions	9,2	8,8	12,0	2,8
Soins de santé	6,9	7,8	9,3	2,4
Incapacité de travail	1,3	1,3	1,3	0,0
Chômage	2,3	1,8	1,1	-1,2
Prépension	0,4	0,4	0,4	0,0
Allocations familiales	1,7	1,4	1,2	-0,5
Autres dépenses sociales	1,5	1,5	1,4	-0,1
Total	23,4	23,1	26,7	3,4

Source : CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*, p 21

¹⁴ Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure

Les postes de dépenses les plus importants dans le coût budgétaire du vieillissement sont, sans surprise, les pensions et les soins de santé. On observe que les dépenses relatives aux pensions augmenteraient de 2,8% du PIB entre 2003 et 2030. Pour les soins de santé, le Bureau fédéral du Plan table sur une croissance des dépenses de 2,4% du PIB pour atteindre 9,3% du PIB en 2030. Sachant que les soins de santé sont majoritairement consommés par les personnes âgées, leurs coûts sont liés aux modifications de la structure démographique. L'évolution future de ces dépenses dépendra également de facteurs difficiles à anticiper tels que les développements technologiques de la médecine, les pathologies nouvelles et leurs traitements. Finalement, entre 2003 et 2030, le poids des deux catégories de dépenses que sont les pensions et les soins de santé augmenterait de 5,2% pour s'élever à plus de 20% du PIB.

Par ailleurs, il est admis que d'autres branches de la sécurité sociale compenseraient ce surcoût à hauteur de 1,8% du PIB. Il s'agit notamment des allocations familiales du fait de la tendance décroissante de la natalité et des allocations de chômage puisque l'on table pour réaliser les simulations, sur un taux de chômage réduit de moitié en 2030 (cf. infra).

Par solde, le coût budgétaire additionnel du vieillissement s'élève à 3,4% du PIB pour la période 2003-2030.

Pour réaliser ces projections, un certain nombre d'hypothèses (tableau 4) sont posées au départ. Elles concernent principalement l'environnement macro-économique et la politique sociale.

Tableau 4. - Hypothèses principales relatives aux simulations du coût budgétaire du vieillissement par le Comité d'Etude sur le Vieillissement

<i>Scénario démographique</i>	<u>2000</u>	<u>2030</u>
Taux de fécondité	1,61	1,70
Espérance de vie homme	75,06	80,96
Espérance de vie femme	81,53	86,43
Solde migratoire	18 445	17 358
<i>Scénario socio-économique</i>		
Taux de scolarité	Maintenu au niveau de l'observation la plus récente	
Taux d'activité potentielle des individus	Modélisation tenant compte des cohortes et des probabilités de transition entre catégories socio-démographiques par sexe et classes d'âge	
Retrait de la population active (invalidité, chômeurs âgés, prépension, pension)		
<i>Scénario macro-économique à long terme</i>		
Croissance de la productivité et des salaires annuels par tête	1,75%	
Taux de chômage structurel en 2030	7,5%	
Taux d'emploi en 2030	68,2% de la population en âge de travailler (15-64)	
<i>Scénario de politique sociale à long terme</i>		
Plafond salarial	1,25% par an	
Adaptation au bien-être	0.5% par an	
Source : CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES. (2004). <i>Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel</i> , p 44		

Les deux hypothèses centrales relatives à la projection macro-économique, le taux de croissance de la productivité et le niveau structurel de chômage à long terme, reposent sur les observations du passé. La croissance moyenne de la productivité s'établit à 2% environ

sur la période 1913-2002. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement¹⁵ choisit de se situer en dessous de la moyenne historique et opte pour une croissance annuelle de la productivité de 1.75%.

Le taux de chômage structurel de long terme est, quant à lui, posé à 7.5% de la population active, soit la moyenne historique entre 1953 et 2000.

Les hypothèses de politique sociale se rapportent à l'évolution des revenus de remplacement (pensions, allocations de chômage, ...). Le Comité d'Etude sur le Vieillissement table pour ses simulations sur une adaptation au bien-être annuelle moyenne de 0,5% tandis que les plafonds salariaux servant au calcul des revenus de remplacement sont adaptés de 1,25% sur base annuelle.

3.2. Pertinence des hypothèses retenues dans le modèle

3.2.1 Hypothèse relative à la politique sociale

Les données historiques des cinquante dernières années montrent que l'adaptation au bien-être des prestations sociales est environ 1.75% inférieures aux gains de productivité par travailleur c'est-à-dire à la croissance réelle des salaires. Dans le cadre du scénario de croissance de 1.75% retenu par le Comité d'Etude sur le Vieillissement¹⁶, cela signifierait un découplage total entre l'évolution salariale réelle et l'adaptation au bien-être des prestations sociales.

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement estime cette éventualité peu vraisemblable dans le contexte d'une société dont l'espérance de vie est en progression et où le poids électoral des seniors va croître. C'est pourquoi une adaptation annuelle moyenne des prestations sociales au bien-être de 0.5% est envisagée.

Cependant l'hypothèse, où une adaptation moyenne nulle au bien-être est appliquée aux revenus de remplacement, a été envisagée par le Comité à titre de comparaison. Le coût budgétaire additionnel lié au vieillissement est estimé dans ce cas à 2,8% du PIB contre 3,4% (voir tableau 3) en cas d'adaptation au bien-être de 0.5% l'an.

3.2.2 Hypothèse relative aux gains de productivité

Selon l'article 7 de la loi du 5 septembre 2001, le Comité d'Etude sur le Vieillissement doit tenir compte d'une évaluation *prudente* de la croissance.

Sur une période allant de 1913 à 2002, la croissance annuelle de la productivité de l'économie belge s'est établie en moyenne à 1,91%¹⁷ avec un taux de croissance plus élevé (2,51%) durant les cinquante dernières années. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement considère dès lors comme une évaluation prudente une croissance annuelle de la productivité de 1.75%. Les organisations internationales réalisant des études similaires retiennent généralement cette hypothèse. Ce chiffre correspond également au scénario de faible croissance du Bureau fédéral du Plan¹⁸.

¹⁵ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*

¹⁶ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *op. cit*

¹⁷ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *op. cit*.

¹⁸ ENGLERT, M. (2002), *Perspectives financières de la Sécurité Sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91

La croissance économique de long terme dépendant des gains de productivité, Bodart et de la Croix¹⁹ (2003) se demandent si la croissance va se poursuivre à un rythme suffisant, en d'autres termes si les secteurs productifs seront effectivement capables de générer des gains de productivité de façon assez soutenue. Pour eux, rien n'indique que le chiffre de 1,75% présenté comme une croissance minimale ne soit en réalité une croissance maximale. Dans un contexte de vieillissement de la population, la productivité des personnes âgées étant plus faible que celle des personnes plus jeunes, les gains de productivité ne seront peut-être pas à l'avenir aussi importants qu'ils ne l'ont été dans le passé.

Par ailleurs, si la tertiairisation de l'économie se poursuit, ceci pourrait affecter davantage à la baisse les gains de productivité, ces derniers étant jusqu'à présent plus faibles dans les services aux personnes que dans l'industrie. A noter encore qu'au cours de la période 1980-2002, le taux de croissance moyen ne s'élevait qu'à 1,55%²⁰ et que 2003 sera la troisième année consécutive de croissance inférieure à 1%, ce qui ne s'était plus produit depuis le début des années '80²¹.

3.2.3 Hypothèse relative à l'emploi

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement estime le taux de chômage structurel de long terme²² à 7.5% de la population active, en tenant compte des chômeurs âgés demandeurs d'emploi. Cette évaluation se base sur les tendances de l'économie belge observées au cours de 50 dernières années. D'après le bureau fédéral du plan²³, le taux de chômage observé a été largement inférieur entre 1953 et 1978, largement supérieur ensuite mais sa tendance serait actuellement à la baisse et la diminution de la population active à partir de la deuxième décennie du 21^{ème} siècle pourrait encore favoriser cette baisse.

L'hypothèse relative au chômage à long terme a d'importantes répercussions sur l'estimation du coût budgétaire du vieillissement. Sur base de cette hypothèse, les dépenses de chômage régressent en effet de 2,3 % du PIB en 2003 à 1,1% à l'horizon 2030, soit une économie de 1,2% de PIB. Mais compter sur une diminution aussi forte du taux de chômage à long terme est-il justifié alors que le taux de chômage belge s'élève aujourd'hui à 14.2%²⁴ ?

Pour le Comité d'Etude sur le Vieillissement, un taux de chômage à long terme de 7,5% de la population active est réaliste. L'argument proposé est que l'on peut compter sur une baisse structurelle du taux de chômage, étant donné que l'évolution de la population active, en constante diminution, pourrait engendrer une pénurie de main d'œuvre.

Pour Bodart et de la Croix²⁵, par contre, il n'est pas établi que la diminution de la population active contribue à réduire le chômage de long terme. La pression salariale, accentuée par la diminution de l'offre salariale, pourrait au contraire inciter les firmes à automatiser ou délocaliser leurs activités vers des pays qui n'ont pas de problème de choc démographique. Les pertes d'emploi empêcheraient alors le chômage de baisser malgré la diminution de la population active.

¹⁹ BODART V, DE LA CROIX, D (2003), « Les finances publiques de la Belgique à long terme : quatre questions déplorables », in *Regards Economiques*, n°16

²⁰ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*

²¹ Service Public fédéral des Finances, (2003), *Programme de Stabilité de la Belgique 2004-2007 (Edition Novembre 2003)*

²² Le taux de chômage structurel est le taux de chômage réputé incompressible à LT, càd minimal (BP)

²³ ENGLERT, M. (2002), *Perspectives financières de la Sécurité Sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91

²⁴ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *op. cit.*

²⁵ BODART V, DE LA CROIX, D (2003), « Les finances publiques de la Belgique à long terme : quatre questions déplorables », in *Regards Economiques*, n°16

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement²⁶ reconnaît dans son rapport de 2004 qu'une politique active en matière d'emploi doit être menée. Il sera d'autant plus facile de dégager des marges budgétaires pour financer le coût du vieillissement que la baisse du chômage sera rapidement prise en charge. Par ailleurs, le sommet de Lisbonne a débouché sur un objectif de taux d'emploi à l'horizon 2010 de 70 %. La lutte contre le chômage en Belgique doit donc rester une priorité. La Conférence pour l'Emploi²⁷ d'octobre 2003 a réuni l'ensemble des acteurs, pouvoirs publics et partenaires sociaux, autour de l'objectif de l'augmentation du taux d'emploi, ceci afin de rattraper notre retard sur l'Europe. Les mesures décidées dans le cadre de cette Conférence vont toutes dans le sens d'une baisse du taux du chômage. Elles concernent les réductions de charges fiscales et parafiscales sur le travail, l'intensification du suivi individuel des demandeurs d'emploi, l'augmentation du taux de participation à la formation professionnelle en entreprise, ... Enfin, étant donné le niveau élevé de chômage des jeunes, une simplification des avantages à l'embauche de ce groupe cible est envisagée.

4. Programme de Stabilité versus Rapport du Conseil Supérieur des Finances

4.1. Recommandations du Conseil Supérieur des Finances (juin 2003)

La Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances est un organe consultatif qui formule des recommandations en matière de politique budgétaire, dans l'optique de soutenabilité à long terme des finances publiques. Pour envisager cette problématique, il confronte le coût budgétaire futur du vieillissement à l'estimation des moyens budgétaires futurs, et s'aide dans cette tâche des projections réalisées par le Comité d'Etude sur le Vieillissement.

Dans son dernier rapport²⁸ en juin 2003, la Section base une nouvelle fois ses recommandations sur une politique soutenue de désendettement. Seule la constitution de surplus (le désendettement nominal en termes nets) permettra d'apporter une réponse équitable d'un point de vue intergénérationnel à la problématique du vieillissement. Ceci implique que la Belgique mette en œuvre une stratégie de dégagement progressif de surplus budgétaires structurels plutôt que de viser un simple équilibre budgétaire à court-moyen terme.

Les simulations du Comité d'Etude sur le Vieillissement de mai 2003 indiquent qu'entre 2015 et 2030, le coût budgétaire additionnel lié au vieillissement va s'établir autour de 3.1% PIB. Or, les réductions des charges d'intérêts liées au désendettement n'atteindront qu'environ la moitié de ce montant.

Selon le Conseil Supérieur des Finances, le 1.5% de PIB restant ne peut donc être dégagé, sans comprimer d'autres dépenses ou sans modifier drastiquement la politique fiscale, sinon par l'utilisation progressive d'un surplus budgétaire préalablement constitué. Cet excédent de 1,5% de PIB devra être atteint d'ici la prochaine décennie et maintenu deux législatures. Pour assurer la constitution d'un surplus structurel de 1.5% d'ici 2011, la Section recommande au gouvernement actuel d'atteindre un objectif structurel de 0,7% de PIB d'ici

²⁶ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*

²⁷ Conseil Supérieur de l'Emploi : rapport 2003 (<http://vandenbroucke.fgov.be>)

²⁸ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), *Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », rapport annuel*

2007. Elle tient compte pour cette estimation des engagements pris par le gouvernement sortant en matière de réforme de l'impôt.

Les objectifs budgétaires principaux de moyen terme recommandés par la Section pour l'ensemble des Pouvoirs publics sont résumés dans le tableau 5. Les objectifs présentés impliquent un équilibre budgétaire en 2004 puis un surplus budgétaire croissant jusqu'à la fin de la législature.

Tableau 5. – Recommandations budgétaires du Conseil Supérieur des Finances (rapport de juin 2003)

	2004	2005	2006	2007
Solde budgétaire	0,0%	0,3%	0,5%	0,7%
Solde primaire	5,2%	5,3%	5,3%	5,3%
Taux d'endettement	99,8%	95,5%	91,2%	87,3%
Source : CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), <i>Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », rapport annuel</i> p 18				

D'après le Conseil Supérieur des Finances, il est impératif que d'ici 2015, le capital constitué par le Fonds de vieillissement atteigne un montant d'environ 45 milliards d'euros (prix courants). L'objectif de soutenabilité implique également d'atteindre un taux d'endettement de 60% PIB au plus tard en 2015. Rappelons que la loi du 5 septembre 2001 a fixé ce critère comme condition de mobilisation des recettes du Fonds. Ainsi, les composantes de la marge globale, la baisse des intérêts de la dette et la constitution de surplus budgétaires, se renforcent mutuellement : la réduction des charges d'intérêts est accentuée par la réalisation d'excédents et par le désendettement continu.

Enfin, les objectifs cités imposent, selon le Conseil Supérieur des Finances, une limitation de croissance des dépenses primaires de l'ensemble des Pouvoirs publics à 1,7% l'an, ceci pendant les années 2004-2007. Il faut savoir que ce chiffre est le plus faible enregistré sous n'importe quelle législature depuis 1985. Il se situe largement en dessous des observations effectuées entre 1999 et 2002, qui s'élevaient à 2.6% par an en moyenne.

La rapport de la Section insiste très clairement sur une modération des dépenses. Un scénario budgétaire rigoureux à moyen-long terme est de mise. Les considérations de soutenabilité de long terme et d'équité intergénérationnelle doivent l'emporter sur des considérations de court terme. Ce choix d'équité consiste notamment à ne pas consommer dans l'immédiat par des allègements fiscaux de court terme ou des hausses de dépenses primaires (qui répondraient à des demandes budgétaires et fiscales politiquement attrayantes), les marges progressivement dégagées par la réduction du poids des charges d'intérêts.

La Section rappelle qu'une erreur similaire a déjà été commise pendant les années '70 lorsque la conjoncture était favorable. Les marges ont en effet été immédiatement dépensées plutôt qu'investies dans la réduction du taux d'endettement belge. Durant les années 1975-81, la crise de l'emploi industriel a occasionné une explosion des dépenses de chômage qui n'ont pas été couvertes par de nouvelles recettes.

4.2. Le programme de Stabilité belge 2004-2007 (novembre 2003)

L'actualisation du programme de Stabilité (2004-2007)²⁹ de novembre 2003 est la première qui est déposée par le gouvernement issu des élections de mai 2003. Dans son Programme de Stabilité, le gouvernement entrant rappelle que l'économie belge connaît une croissance inférieure à 1% pour la troisième année consécutive et qu'il est plus difficile d'atteindre les résultats budgétaires visés dans un climat économique peu favorable. Le gouvernement se voit confronté à un triple défi : La Belgique doit continuer à respecter le pacte de stabilité et de croissance, poursuivre la diminution de l'endettement et dégager des moyens pour des projets prioritaires tels que la promotion de l'emploi.

Le gouvernement veut stimuler la croissance économique et lutter contre le chômage. Il accorde également un budget pour les soins de santé. Une enveloppe d'un milliard d'euros environ sera progressivement dégagée pour une diminution supplémentaire des charges sociales et autres mesures de stimulation de l'emploi. Afin de rencontrer les nouveaux besoins générés par le vieillissement croissant et les nouvelles techniques médicales, une augmentation relative aux soins de santé de 4.5% par an en termes réels sera admise pendant les 4 prochaines années.

En fin de période 2007, un excédent de 0.3% PIB et un taux d'endettement de 87% sont également prévus. Les réserves du Fonds de vieillissement seront augmentées à 10 milliards d'euros d'ici 2007.

Les principaux objectifs budgétaires du gouvernement sont résumés dans le tableau suivant.

Tableau 6. - Objectifs budgétaires gouvernementaux (Programme de Stabilité 2004-2007)

	2004	2005	2006	2007
Solde budgétaire	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Solde primaire	5,1%	4,8%	4,7%	4,8%
Taux d'endettement	97,6%	93,6%	90,1%	87,0%

Source : SERVICE PUBLIC FEDERAL DES FINANCES, (2003), *Programme de Stabilité de la Belgique 2004-2007* (Edition Novembre 2003), p 14 et 19

En comparant le tableau 5 et 6 en termes de soldes budgétaires, on constate que le Programme de Stabilité 2004-2007, officiellement déposé par le gouvernement belge en novembre 2003, est moins ambitieux que celui préconisé en juin 2003 par le Conseil Supérieur des Finances. Après trois années de budget en équilibre, le budget devrait générer un excédent de 0.3%PIB en 2007.

Le gouvernement maintient cependant inchangée la priorité donnée à la réduction du taux d'endettement. Ce taux ayant atteint le niveau record de 137.9% de PIB en 1993, passerait sous le seuil des 100% en 2004. A noter cependant que les chiffres présentés ne tiennent pas compte de l'engagement du gouvernement de reprendre dès 2005 une partie de la dette de la SNCB. La fraction de la dette de la SNCB susceptible d'être reprise par l'état fédéral est évaluée à 7.4 milliards d'euros.

²⁹ SERVICE PUBLIC FEDERAL DES FINANCES, (2003), *Programme de Stabilité de la Belgique 2004-2007* (Edition Novembre 2003)

Dans le chapitre du Programme de Stabilité relatif à la soutenabilité des finances publiques à long terme, le gouvernement se montre conscient que la politique budgétaire mise en œuvre doit non seulement offrir une réponse aux problèmes à court terme, mais aussi relever le défi inévitable qu'est l'absorption du coût budgétaire du vieillissement. Il dit : « *En effet, si ce problème n'est pas anticipé, un coût important sera transféré aux générations futures et une lourde hypothèque pèsera sur la politique budgétaire du futur* ».

S'il est vrai que la constitution progressive d'excédents budgétaires constitue la pierre angulaire d'une politique de soutenabilité des finances publiques à long terme, le gouvernement estime également qu'il faut tenir compte du contexte conjoncturel. Une moindre croissance rend beaucoup plus difficile la constitution à court terme d'excédents. Le gouvernement considère dès lors qu'en maintenant au moins l'équilibre et en affectant un certain nombre de recettes exceptionnelles à la diminution de la dette publique, les conséquences de ce contexte économique difficile pourront être surmontées. Il maintient toutefois l'objectif de constituer des excédents à moyen terme comme stratégie de diminution accélérée de la dette.

Dans le Programme de Stabilité de novembre 2003, il était initialement prévu de répartir sur deux exercices budgétaires les 5 milliards de recettes de la liquidation du fonds de pensions de Belgacom (3,6 milliards d'euros en 2003 et 1,4 milliards d'euros en 2004).

On sait aujourd'hui que le gouvernement fédéral a finalement opté en décembre 2003 pour le versement intégral des actifs du fonds de pensions au budget 2003. Il a néanmoins décidé de compenser ce "trop-perçu" en 2003, d'une part, en préfinançant cette même année la SNCB à concurrence de 1,05 milliard d'Euros et d'autre part, en faisant un versement ponctuel à la poste de 0,25 milliard, allégeant ainsi d'autant le budget 2004.

Globalement, on estime à 3,7 milliards le solde net favorable des opérations non-récurrentes sur les résultats budgétaires 2003 (5 milliards en recettes - 1,3 milliard en dépenses), soit environ 1.4% de PIB. Ces mesures ponctuelles ont permis au gouvernement fédéral de clôturer le budget 2003 en léger excédent (0.2% PIB). En réalité, le déficit sous-jacent pour 2003 est de 1.2% de PIB.

La reprise du fonds de pensions Belgacom génère effectivement une recette non récurrente qui a permis à l'équilibre budgétaire d'être atteint en 2003. Cependant, l'engagement de l'Etat en matière de pensions a bien évidemment des conséquences sur le coût du vieillissement. Pour rappel (tableau 3), le coût budgétaire additionnel du vieillissement, évalué par le Comité d'Etude sur le Vieillissement en mai 2004, s'établit entre 2003 et 2030 à 3.4% du PIB. Si on prend 2002 comme année des références, l'estimation s'élève alors pour la période 2002-2030 à 3.8% du PIB³⁰. En mai 2003³¹, la même simulation donnait un coût du vieillissement entre 2002 et 2030 de 3.1% de PIB. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement a donc revu son estimation à la hausse de 0.7% entre 2003 et 2004. Cette révision est principalement imputable à deux décisions gouvernementales récentes : la reprise par les pouvoirs publics des pensions de Belgacom générant à long terme une hausse plus marquée des charges de pensions; la croissance des dépenses de soins de santé de 4.5% admise par le programme de stabilité (jusqu'en 2008).

³⁰ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*

³¹ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*

5. Soutenabilité à long terme des finances publiques ?

La littérature résumée ci-avant, suscite de nombreuses interrogations quant à la soutenabilité réelle à long terme des finances publiques. Deux questions principales seront retenues dans la suite de ce travail.

La première a trait aux dépenses publiques de soins de santé, un des postes qui va contribuer fortement à l'augmentation future des dépenses publiques. On le sait, le Comité d'Etude sur le Vieillissement a revu le coût du vieillissement à la hausse entre 2003 et 2004. Cependant, pour réaliser ses nouvelles projections, le Comité s'est basé sur l'hypothèse que les dépenses de soins de santé ne vont croître que de 2.8%³² par an en moyenne pour la période comprise entre 2008 et 2030. Outre les questions soulevées précédemment sur les hypothèses de potentiel de gains de productivité à long terme, ainsi que de convergence vers un taux de chômage « d'équilibre » de bas niveau, l'hypothèse retenue en matière de croissance de 2.8% des dépenses en soins de santé post-2007 est-elle réaliste ?

La seconde question concerne les conséquences des choix budgétaires gouvernementaux, le gouvernement actuel n'ayant pas suivi les recommandations du Conseil Supérieur des Finances. Pour rappel, l'accord du gouvernement (Programme de stabilité de novembre 2003) prévoit le maintien de l'équilibre budgétaire durant les exercices 2004, 2005 et 2006, ainsi qu'un léger excédent de 0,3% du PIB au budget 2007. Dans son rapport de juin 2003, le Conseil Supérieur des Finances recommande plutôt la constitution d'un excédent dès 2005 pour atteindre 0,7% du PIB en 2007. Compte tenu de la révision, en mai 2004, à la hausse du coût du vieillissement sur la période 2003-2030, la trajectoire budgétaire gouvernementale, pourtant moins ambitieuse à court-moyen terme que celle recommandée par le Conseil Supérieur des Finances, peut-elle encore être considérée comme « soutenable » ? En d'autres termes, pourra-t-elle couvrir les coûts du vieillissement sans imposer un revirement ultérieur de la politique budgétaire en matière de recettes et/ou des autres dépenses primaires hors vieillissement ? Dans l'affirmative, cette trajectoire budgétaire pourra-t-elle effectivement être réalisée ?

Pour tenter de répondre à ces questions, un modèle simple et récursif de simulation en Excel sera utilisé. Le modèle reprend les principales rubriques des finances publiques belges permettant de dégager les marges ou contraintes budgétaires dans le cadre de la problématique du vieillissement de la population.

5.1. Description du modèle de simulation

Dans le tableau 7 figurent, pour quelques années « clés », les données d'« amorçage » du modèle.

Dans l'exercice de simulation proposé, certaines rubriques du modèle ne seront pas modifiées : elles sont fixées sur base d'estimations officielles récentes. Il s'agit en premier lieu du produit intérieur brut, évalué sur base des projections récentes du Bureau fédéral du Plan à moyen terme (2004-2009).

Ensuite, les recettes totales sont établies grâce au ratio des recettes (recettes totales/PIB) estimé pour cette législature. A partir de 2008, on pose la stabilisation de ce ratio.

³² CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*.

On fixe également le taux d'intérêt implicite de la dette publique en supposant une remontée du taux d'intérêt en 2006 et 2007. Ceci s'explique par la remontée actuelle des taux longs, et l'augmentation attendue, entre 2004 et 2006, des taux courts en période de reprise conjoncturelle escomptée.

Enfin, les prévisions en matière de dépenses de prestations sociales, incluant le coût du vieillissement, proviennent du rapport 2004 du Comité d'Etude sur le Vieillissement.

Tableau 7. - Description du modèle de simulation

	2003	2004	2007	2015	2020	2030
PIB en valeur	267480	277468	313994	434410	518740	729581
PIB à prix 2000 (volume)	253898	258976	278342	334197	365018	429496
Croissance réelle	1.1%	2.0%	2.1%	2.1%	1.7%	1.5%
Déflateur PIB (2000=1)	1.053	1.071	1.128	1.300	1.421	1.699
Inflation = Variation Déflateur	1.7%	1.7%	1.7%	1.8%	1.8%	1.8%
Croissance nominale	107.63%	111.28%	117.28%	134.82%	146.23%	173.92%
Solde budgétaire et objectifs normés en % PIB	0.24%	?%	?%	?%	?%	?%
Recettes totales	135144	135751	150167	207322	247568	348192
* Fiscales et cotisations	123056					
* Non-fiscales	12088					
Dépenses Totales	134490	?	?	?	?	?
* Dépenses primaires	119577	?	?	?	?	?
+ Prestations sociales	62820	65251	73496	102996	128747	196534
Soins de santé	18456	19681	23933	35726	44742	68049
Autres prestations soc.	44364	45570	49563	67270	84005	128485
+ Autres dépenses primaires	56757	?	?	?	?	?
* Charges d'intérêts	14913	?	?	?	?	?
Solde primaire	15567					
Solde de financement	655	?	?	?	?	?
Solde de financement corrigé pour opérations non-récurrentes	-3046					
Dette publique Maastricht	269469	?	?	?	?	?
Dette publique/PIB en %	100.74%	?%	?%	?%	?%	?%
Taux d'intérêt implicite	5.4%	5.2%	5.3%	5.5%	5.5%	5.5%

Les dépenses totales du modèle sont formées par les charges en intérêts de la dette et par les dépenses primaires. Les dépenses primaires se composent à leur tour des dépenses en prestations sociales influencées par le vieillissement, et des autres dépenses primaires « hors vieillissement ». Les prestations sociales quant à elles, sont scindées pour l'exercice, en soins de santé et autres dépenses de prestations sociales (pensions, allocations familiales, allocations de chômage, ...).

Le solde budgétaire SB est le point de départ de la simulation : il fait l'objet de l'hypothèse étudiée. Pour compléter les données manquantes, marquées dans le tableau de simulation par un point d'interrogation, on procède comme suit pour chacune des années comprises entre 2004 et 2030 :

1. Sur base du PIB en valeur, on calcule le solde de financement $SF = SB * PIB_{val}$
2. Les recettes totales étant fixées, on tire les dépenses totales $DT admises = RT - SF$
3. On calcule ensuite la dette à l'année t $D_t = D_{t-1} - SF_t$
4. Avec le taux d'intérêt implicite i , on obtient la charge d'intérêts de la dette publique $It = i_t * D_{t-1}$

5. On peut ainsi calculer les dépenses primaires $DP = DT - It$
6. Etant donné les dépenses primaires de vieillissement (prestations sociales) DP_v , on obtient la variable résiduelle du modèle que représentent les dépenses primaires hors vieillissement (autres) $DP_{hv} = DP - DP_v$

Afin d'estimer la croissance sur une période donnée d'une rubrique précise obtenue, telle que celle des dépenses primaires hors vieillissement, les données calculées jusqu'ici à prix courants sont déflatées grâce au déflateur en base 2000.

5.2. La question des soins de santé

Pour élaborer ses hypothèses relatives au poste soins de santé, le Comité d'Etude sur le Vieillissement se base sur les déterminants démographiques que sont la taille de la population et la variation de la structure de la population par âge et sexe. L'impact de ces déterminants sur les dépenses de santé est estimé à l'aide de profils de dépenses de santé par classe d'âge et sexe. En outre, entre également en ligne de compte la « tendance lourde », définie comme la partie de l'augmentation des dépenses totales de soins de santé dans le PIB qui ne résulte pas du facteur démographique. Cette tendance dépend de facteurs d'offre résultant des progrès médicaux techniques, de facteurs de demande de soins et des objectifs politiques en matière de santé.

Selon le rapport 2004 du Comité d'Etude sur le Vieillissement, la croissance fixée jusqu'en 2007 par la norme gouvernementale de 4,5 % l'an des dépenses de soins de santé, ainsi que d'autres mesures prises récemment, entraînent finalement une croissance annuelle moyenne de 5.1 % (en termes réels) des dépenses de soins de santé entre 2003 et 2007. Ensuite, sur la période 2008-2030, la croissance des dépenses de soins de santé est ramenée par le Comité d'Etude sur le Vieillissement à 2,8 % par an.

Cette dernière hypothèse est-elle réaliste ? Durant la période 1979-2003, les dépenses de santé ont crû à un rythme moyen de 3,4 % par an. Au cours de 5 dernières années, la croissance a été de l'ordre de 4.3% et la tendance risque de s'accroître avec le vieillissement de la population. Par ailleurs, le gouvernement a jugé nécessaire de laisser une possibilité d'augmentation des dépenses de 4.5% par an pendant les 4 prochaines années (période 2004-2007). Sur base de tous ces éléments, il semble que l'hypothèse de 2.8% post-2007 du rapport 2004 du Comité d'Etude sur le Vieillissement (CEV) soit trop optimiste.

Quelles seraient dès lors les conséquences à l'horizon 2030, en termes de coût du vieillissement estimé en % du PIB, d'une croissance plus rapide de ces dépenses à partir de 2008 à concurrence de 1% l'an, soit 3.8% ? Le modèle de simulation utilisé fournit les résultats repris au tableau 7.

Tableau 8. - Coûts des soins de santé (en % PIB) selon plusieurs hypothèses de croissance annuelle des dépenses dès 2008

	Croissance des dépenses	2003	2030	2003-2030
Scénario du CEV2004	2.8%	6.9	9.3	2.4
Scénario testé	3.8%	6.9	11.6	4.7
Scénario testé	4.5%	6.9	13.6	6.7

Sur base de l'hypothèse de croissance de 2.8% prise par le Comité d'Etude sur le Vieillissement en 2004, les dépenses publiques de santé passent entre 2003 et 2030 de 6,9 % du PIB à 9,3 %, soit un accroissement de 2,4 % du PIB (voir aussi le tableau 3).

En majorant de 1% la croissance des dépenses de soins à partir de 2008, le modèle montre que les dépenses publiques de santé évoluent de 6.9% en 2003 à 11.6% PIB en 2030. La différence de coût par rapport au scénario de base s'élève 2.3% PIB. Répartie sur 22 ans, elle représenterait un surcoût de vieillissement de 0.1% de PIB par an.

Si l'on veut aller plus loin et conserver la tendance gouvernementale actuelle de 4.5% de croissance des dépenses en soins de santé tout au long de la période 2008-2030, on arrive à un coût budgétaire explosé de 13.6% PIB en 2030 !

On souhaite ensuite évaluer l'impact du surcoût du vieillissement envisagé sur la croissance des autres dépenses primaires hors vieillissement. Afin de ne pas devoir majorer les recettes futures et donc le niveau de taxation, on pose que la trajectoire des dépenses primaires est maintenue inchangée. On se base pour cette simulation sur la trajectoire (de soldes budgétaires) gouvernementale actuelle. En augmentant de 1% la croissance des dépenses de soins à partir de 2008 par rapport au scénario du Comité d'Etude sur le Vieillissement (2.8%), la croissance autorisée des dépenses primaires « autres » (hors vieillissement) est ramenée de 2% à 1.4% PIB par an pour la période 2008-2030. Si l'on sait qu'au cours des 5 dernières années, ces dépenses primaires hors vieillissement ont crû à un rythme de 2.5%, on se rend compte de la difficulté budgétaire engendrée par une augmentation tout à fait plausible du coût de soins de santé.

Par conséquent, en prenant une hypothèse relativement restrictive en matière de croissance des dépenses en soins de santé post-2007, le Comité d'Etude sur le Vieillissement peut avancer un coût budgétaire du vieillissement qui semble maîtrisable mais qui s'avère peu réaliste.

5.3. Impact de la trajectoire budgétaire du dernier Programme de stabilité

Selon le Conseil Supérieur des Finances, une politique budgétaire durable à long terme et neutre d'un point de vue intertemporel, est une politique qui assure le financement du coût du vieillissement à l'horizon 2030. C'est aussi une politique qui répartit équitablement les contraintes budgétaires liées au vieillissement entre générations (et législatures). Dans cet esprit, les projections du Conseil Supérieur des Finances montrent qu'un surplus budgétaire de 1.5% en 2011 doit être atteint et qu'un excédent de 0.7% de PIB en 2007 est une étape cruciale pour y parvenir (voir aussi le point 5.1). L'idée poursuivie est la suivante : en diminuant le taux d'endettement, le poids des charges d'intérêts se réduit. La marge créée de cette manière, associée à la réduction progressive du surplus de 1.5% constitué, peut alors servir à absorber le coût du vieillissement sans devoir comprimer d'autres dépenses ou modifier drastiquement la politique fiscale.

La trajectoire budgétaire recommandée par le Conseil Supérieur des Finances est telle que le budget est en équilibre en 2004 et un surplus budgétaire de 0.3 % PIB est atteint dès 2005. Par la suite, l'excédent augmente progressivement pour atteindre 1.5% en 2011, est maintenu à ce niveau jusqu'en 2017 pour diminuer lentement jusqu'en 2030.

Par contre, dans la trajectoire budgétaire proposée par le gouvernement, l'équilibre est obtenu en 2004, 2005 et 2006, et un surplus budgétaire de 0.3 % PIB en 2007. Ensuite il augmente progressivement pour atteindre 1.5% en 2013. Le surplus est maintenu à ce niveau jusqu'en 2018, pour diminuer progressivement jusqu'en 2030. Le scénario gouvernemental est donc moins strict : on arrive moins rapidement à 1.5% PIB et on maintient moins longtemps ce niveau.

Si la trajectoire budgétaire du dernier Programme de stabilité est réalisée (objectif de surplus de 1.5% PIB atteint en 2013), peut-elle couvrir les coûts du vieillissement sans imposer de mesures restrictives ultérieures de la politique budgétaire (recettes et/ou autres dépenses primaires) ? L'augmentation du coût du vieillissement entre 2013 et 2030 est de 3.4% PIB.

La simulation par le modèle basée sur la trajectoire gouvernementale permet d'estimer les intérêts de la dette à 3.4% en 2013 et à 1.2% en 2030. Ainsi, les marges dégagées conjointement sont d'une part, le démantèlement progressif du surplus de 1.5% constitué en 2013 et d'autre part, la réduction du poids des charges d'intérêts de 2.2% PIB. La trajectoire du Programme de Stabilité parvient encore à couvrir le coût budgétaire du vieillissement après 2013, mais avec une faible marge de sécurité de 0.3% PIB.

La trajectoire budgétaire pourra-t-elle effectivement être réalisée ? Le solde budgétaire à recettes supposées constantes, influence les dépenses totales. En fixant le coût budgétaire du vieillissement (les dépenses en prestations sociales), on peut calculer la croissance des dépenses primaires hors vieillissement. Ceci permet d'évaluer la contrainte pesant sur les dépenses primaires hors vieillissement dans le scénario gouvernemental et dans celui du Conseil Supérieur des Finances (CSF). Les résultats de la projection réalisée avec le modèle Excel figurent au tableau 9.

Tableau 9. - Croissance moyenne annuelle admise des dépenses primaires hors vieillissement (en % PIB) selon la trajectoire budgétaire

	Scénario du Gouvernement	Scénario du CSF
Période 2003-2007	0.86	0.39
Période 2007-2015	2.25	2.57
Période 2015-2030	1.71	1.68
Période 2003-2030	1.74	1.75

On constate en premier lieu qu'avec les objectifs budgétaires du Conseil Supérieur des Finances, la croissance admise des dépenses primaires hors vieillissement pour la période 2003-2007 est en moyenne de 0.39% l'an. Cette contrainte s'avère irréalisable si l'on sait que les dépenses primaires hors prestations sociales (hors vieillissement) ont augmenté en termes réels au cours de la période 1998-2003 de 2.5% par an en moyenne. A quoi est dû ce chiffre anormalement faible ?

En réalité, lorsque le Conseil Supérieur des Finances a réalisé ses projections en juin 2003, il tablait sur un déficit budgétaire pour 2003 de 0.6% PIB et sur une croissance des dépenses de prestations sociales de 1.7% l'an entre 2003 et 2007. La croissance recommandée des dépenses primaires hors vieillissement était alors seulement de 1.7% par an pour la période 2003-2007.

Dans la simulation effectuée dans ce travail, tout en testant les objectifs budgétaires du Conseil Supérieur des Finances, on part d'une base d'amorçage différente pour les données 2003 connues aujourd'hui. Le déficit sous-jacent (hors mesures non récurrentes telles que Belgacom) du gouvernement en 2003, a été en réalité de 1.2% PIB au lieu de 0.6% comme anticipé.

De plus, le coût du vieillissement a été réévalué suite à la norme gouvernementale adoptée fin 2003 relative à l'augmentation des dépenses possibles en soins de santé (4.5%). Ceci a pour conséquence de rehausser le taux de croissance des dépenses de prestations sociales à

2.2% par an entre 2003 et 2007 au lieu de 1.7% comme prévu par le Conseil Supérieur des Finances, ce qui restreint les marges disponibles pour les autres dépenses primaires.

Ainsi les mauvais résultats budgétaires sous-jacents pour 2003 et la hausse prévue du coût du vieillissement ont pour conséquence de rendre totalement irréalisable le scénario du Conseil Supérieur des Finances, du moins sans remettre en cause les éléments essentiels de la politique gouvernementale (par exemple la réforme fiscale). Il est fort probable dès lors que le Conseil Supérieur des Finances dans son rapport de juin 2004 soit contraint de réviser à la baisse ses objectifs de surplus budgétaires jusqu'en 2007.

Que penser de la trajectoire budgétaire gouvernementale ? Sur base des résultats figurant au tableau 9, on constate qu'au cours de cette législature, la croissance admissible des dépenses primaires hors vieillissement est faible également. Cette norme gouvernementale de 0.86% en 2003-2007 est en rupture totale avec le passé et il faudrait une politique budgétaire et fiscale excessivement rigoureuse pour atteindre une croissance de moins de 1% au cours de la période 2004-2007. Cette contrainte s'avère difficilement compatible avec les engagements pris par le gouvernement en matière d'emploi, RER, justice, ... On voit difficilement comment le gouvernement serait en mesure de respecter son propre Programme de stabilité sans revenir sur ses engagements. Selon le Bureau fédéral du Plan³³, les objectifs budgétaires gouvernementaux ne pourront effectivement pas être rencontrés, à moins d'un changement rapide et intense dans un sens restrictif de l'orientation de la politique budgétaire.

Le Bureau fédéral du plan dans ses toutes récentes perspectives économiques pour la période 2004 - 2009, annonce que la reprise de l'économie mondiale se confirme enfin. La croissance de l'économie belge, légèrement supérieure à celle de la zone Euro, passerait de 2,0 % en 2004 à 2,7 % en 2005. Ces performances s'expliquent entre autres par certains facteurs de la politique économique tels que la hausse des investissements publics, le recul des prélèvements obligatoires et le relèvement des dépenses sociales. La croissance de l'économie belge (2,5%) resterait assez soutenue en 2006 puis reviendrait pour la période 2007-2009 à son potentiel (2,1 %).

Cependant, les différentes initiatives de politique budgétaire expansionniste prises par les autorités (baisses d'impôts, augmentation des dépenses sociales) ont un coût. Associé à un moindre effet bénéfique prévu de la reprise sur les recettes fiscales et parafiscales, ce coût va entraîner dans les prochaines années une réapparition du déficit budgétaire, concentré en grande partie au niveau de l'Entité I (Pouvoir fédéral et Sécurité Sociale). En 2004, des opérations ponctuelles permettraient encore de limiter ce déficit à 0,3% du PIB mais il passerait ensuite à 1,2% du PIB en 2005 et à 1,4 % du PIB en 2006. Le déficit diminuerait à partir de 2007 et reviendrait à 0,7 % du PIB en 2009.

Le Bureau fédéral du Plan tire la sonnette d'alarme : « *Sans un rééquilibrage structurel, les objectifs du Programme de stabilité 2004-2007 en matière de solde budgétaire, à savoir l'équilibre budgétaire et un surplus de 0,3 % du PIB en 2007, ne seraient donc pas rencontrés. De même, il deviendrait très difficile d'atteindre l'objectif préconisé par le Conseil supérieur des Finances dans la perspective du financement du coût budgétaire du vieillissement démographique lors de la prochaine décennie, c'est-à-dire un surplus de 1,5 % du PIB en 2011* ».

³³ BUREAU FEDERAL DU PLAN, (2004), *Perspectives économiques 2004-2009*

Conclusion

Cette étude a permis d'appréhender les difficultés budgétaires de cette législature et de resituer la problématique du vieillissement démographique à plus long terme, dans une optique de soutenabilité des finances publiques. Cette dernière vise à assurer la viabilité financière du système légal des pensions ainsi qu'un système de santé de qualité, ceci sans augmenter le niveau de taxation ni amputer d'autres dépenses socialement et économiquement utiles.

La rencontre d'un tel objectif n'est-elle pas utopique ? Pour faire face au coût budgétaire inéluctable du vieillissement, il faudrait rapidement dégager des surplus budgétaires structurels et privilégier un désendettement soutenu. Or, l'équilibre budgétaire est difficilement atteint, si ce n'est par des mesures ponctuelles qui ont peu d'impact sur la dette nette du pays. A ce jour, la création du Fonds du vieillissement n'a pas résolu le problème belge du choc démographique à venir.

Les objectifs budgétaires gouvernementaux seront difficilement réalisables. Afin de maintenir la trajectoire budgétaire prévue dans le Programme de Stabilité, à savoir un surplus de 1.5% de PIB à l'horizon 2013, il faudrait que dès à présent soit menée une révision de la politique budgétaire en termes de recettes et de dépenses. Le gouvernement belge doit donc rapidement revoir les orientations budgétaires pour les années à venir. Ceci implique d'arbitrer entre les intérêts de différents groupes de la population et voire de prendre des décisions impopulaires. Il y a lieu d'opérer des choix de société tels que décider du budget à consacrer aux soins de santé ou la manière de financer la sécurité sociale face au vieillissement de la population. Les autorités sont également amenées à procéder à des arbitrages entre des options stratégiques en matière d'efficacité économique. Doivent-elles, par exemple, sacrifier une partie du budget consacré à la recherche et développement, plutôt que de neutraliser partiellement la réforme fiscale, sachant que ces initiatives peuvent s'avérer nécessaires au soutien du potentiel de croissance ?

Quoi qu'il en soit, des décisions doivent être prises sans tarder, sous peine de reporter sur les prochaines législatures le poids des ajustements à opérer. Il serait imprudent de s'abriter derrière des estimations favorables du coût budgétaire du vieillissement, basées sur des hypothèses de croissance économique ou de baisse du chômage trop optimistes.

Bibliographie

BODART V, DE LA CROIX, D (2003), « Les finances publiques de la Belgique à long terme : quatre questions déplaisantes », in *Regards Economiques*, n°16, 12 p.

BUREAU FEDERAL DU PLAN, (2004), *Perspectives économiques 2004-2009*, 165 p.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), *Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », rapport annuel*, 241 p.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*, 72 p.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*, 156 p.

DELBECQUE, B. (2003), « Le Pacte de stabilité européen : une nécessité à court terme », in *Regards Economiques*, n°13, 10 p.

ENGLERT, M., FASQUELLE, N., FESTJENS, M.-J., LAMBRECHT, M., SAINTRAIN, M., STREEL, C. et WEEMAES, S. (2002), *Perspectives financières de la Sécurité Sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91, 192 p.

FROGNEUX, V. (2002), *Quelles sont les conséquences du vieillissement démographique sur le système belge des retraites ?*, Mémoire des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur.

LAMBRECHT, M (1997), *Le vieillissement démographique*, Bureau fédéral du Plan, 38 p.

SERVICE PUBLIC FEDERAL DES FINANCES, (2003), *Programme de Stabilité de la Belgique 2004-2007*(Edition Novembre 2003), 30 p.

PARTIE II

SEMINAIRE DE LECTURE SCIENTIFIQUE

GEVERS L. et G. de WALQUE (2000), " La question des pensions: un point de vue sur l'équité entre générations ", ch. 8 dans PESTIEAU P. et al. (2000), *Réflexions sur l'avenir de nos retraites*, Garant, Leuven.

Table des matières

Introduction	32
1. Recherche des principes d'équité	33
1.1. Le point de vue de chacun	
1.2. L'utilitarisme	
1.3. Le critère du revenu total	
1.4. Le principe de Pareto	
1.5. Le principe de différence de Rawls	
2. Relations économiques entre générations	36
2.1. Equité et arbitrages intertemporels	
2.2. Equité entre cohortes et entre classes d'âge	
2.3. Pourquoi intervenir en matière de pensions	
Conclusion	39
Bibliographie	40

Introduction

L'article étudié dans le cadre de ce séminaire de lectures scientifiques est extrait d'un livre intitulé « Réflexions sur l'avenir de nos retraites ». Plusieurs coauteurs y étudient la problématique belge des pensions sous divers angles notamment le vieillissement démographique et ses implications économiques, la dette publique et le risque de pénalisation des générations futures, l'efficacité et la durabilité politique des systèmes de retraite. Dans le huitième chapitre de cet ouvrage, Louis Gevers et Grégory de Walque abordent la question des pensions du point de vue de l'équité entre générations. Il s'agit d'un article de philosophie politique dans lequel les auteurs cherchent à définir un égalitarisme des ressources partageables entre générations successives.

L'équité entre générations fait l'objet des grands débats de notre époque. Et pour cause, de nombreuses politiques mettent en œuvre des transferts entre générations comme les pensions, la dette publique mais également la gestion de l'environnement (le réchauffement de la planète, l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, ...). Ces débats sont d'autant plus compliqués que les conflits d'intérêts impliquent différentes générations et sont particulièrement difficiles à appréhender puisque certains membres des générations concernées ne sont pas encore nés.

Dans notre pays, le financement des pensions (1^{er} pilier) se fait par répartition çàd par le versement direct aux pensionnés des cotisations obligatoires prélevées simultanément sur les actifs. Gevers et de Walque sans remettre en cause ce système, relèvent que le financement par répartition exigera probablement une combinaison d'ajustements douloureux. Pour maintenir ce type de financement, l'Etat devra à échéance rapprochée faire un arbitrage entre les options suivantes :

- Une fixation plus tardive de l'âge de la retraite
- Une hausse des cotisations payées par les actifs
- Une réduction des pensions versées aux retraités
- Une intervention majorée de l'Etat (par le biais de prélèvements fiscaux accrus, d'une réduction des dépenses ou d'une relance de la spirale de la dette publique)

Etant donné ce constat, quels doivent être les principes d'intervention de l'autorité publique dans le domaine économique ? Quels sont les principes d'équité (de justice) entre générations ? Au travers de différents concepts de l'économie normative, Gevers et de Walque tentent de dégager les principes d'équité applicables entre générations ainsi que le rôle de l'Etat. L'approche de Philippe Van Parijs quant à la justice entre générations apporte encore des précisions. Celles-ci font l'objet d'un point particulier intitulé « Equité entre cohortes et entre classes d'âge ».

1. Recherche des principes d'équité

1.1. Le point de vue de chacun

Les économistes appréhendent généralement un problème par le paradigme de l'individualisme. Dans cette optique, l'autorité publique doit prioritairement promouvoir la prospérité et la justice en tenant compte du point de vue de chaque individu vivant ou à naître. C'est donc une référence aux personnes plutôt qu'à la collectivité. Il faut évaluer quels aspects relatifs aux personnes il faut mesurer et comparer. Pour les auteurs, les liens sociaux jouent un rôle essentiel dans cette évaluation alors que les préférences individuelles ne jouent qu'un rôle très partiel.

1.2. L'utilitarisme

L'utilitarisme est une doctrine éthique qui affirme que seul ce qui est utile est bon et que l'utilité peut être déterminée de manière rationnelle. Le bien-être y est interprété de manière restrictive par l'utilité. Celle-ci est une représentation mathématique permettant de comprendre comment une personne opère ses choix : la personne choisira l'option qui lui confère le plus d'utilité. Il s'agit alors d'une représentation des préférences individuelles.

Qu'en est-il des comparaisons interpersonnelles ? La doctrine utilitariste postule qu'il faut rechercher l'option sociale qui maximise la somme des utilités individuelles. Autrement dit, une société doit choisir l'option A plutôt que B si la somme des gains individuels d'utilité obtenus par ceux qui sont avantagés en passant de B à A est plus grande que la somme des pertes individuelles d'utilité de ceux qui sont désavantagés en passant de B à A.

Mais ces comparaisons interpersonnelles des gains ou pertes d'utilité individuelle procèdent d'un jugement de valeur et sont donc entachées de subjectivité. Tout en respectant le principe utilitariste, on peut ainsi aboutir à plusieurs choix possibles.

Exemple 1

Un père possède une fortune divisible après sa mort entre deux filles jumelles habitant dans des régions différentes. Le père est un utilitariste convaincu et il ne prend en compte pour faire son testament que le point de vue privé des héritières qui veulent un héritage personnel le plus élevé possible.

Si l'impôt successoral est identique dans les deux régions, le père divisera l'héritage en deux parties égales.

Si l'impôt successoral est différent, le père peut arriver à deux conclusions différentes sans violer la doctrine utilitariste :

- S'il est indifférent à l'inégalité, il léguera toute sa fortune à l'héritière la moins taxée
- S'il est fort soucieux d'égalité, il voudra garantir à l'héritière la plus taxée un héritage net égal à celui de sa sœur

Des degrés intermédiaires d'aversion à l'inégalité sont aussi compatibles avec l'utilitarisme.

La doctrine utilitariste est indifférente à l'inégalité des utilités car seule compte l'utilité totale et non sa répartition. Peu importe dès lors que ce total soit atteint par une répartition inégalitaire.

1.3. Le critère du revenu total

Le bien-être total est la somme des revenus individuels (revenu total). C'est une version de l'utilitarisme sans aversion à l'inégalité, dans laquelle on mesure l'utilité d'une personne par son revenu. D'après cette interprétation, le gain d'un euro a la même valeur sociale pour un bénéficiaire riche ou pauvre. L'avantage de cette mesure d'utilité est son aspect monétaire concret qui se prête à l'addition interpersonnelle. Cependant, vu son indifférence à l'inégalité, ce critère s'avère peu attractif pour une société qui l'utilise exclusivement pour faire un choix.

1.4. Le principe de Pareto¹

Le caractère subjectif des comparaisons interpersonnelles des niveaux d'utilité a incité de nombreux économistes à utiliser un critère de décision incomplet, le principe de prospérité de Pareto. Pour Pareto, une option sociale est meilleure qu'une autre si personne n'est lésé par ce choix et si au moins un individu se trouve avantagé. Une situation est donc efficace au sens de Pareto s'il n'est pas possible d'accroître la satisfaction d'un individu sans réduire celle d'un autre.

Pour mettre ce principe en œuvre, il y a lieu de comparer non plus la valeur numérique des gains ou pertes d'utilité, mais plutôt les différences d'utilité individuelle. Si les signes correspondant aux différences ne se contredisent pas, l'option préférable du point de vue social émergera pour autant qu'au moins un agent ait une préférence stricte.

Ce critère a l'avantage d'éviter les comparaisons interpersonnelles d'utilité et il ne viole jamais le principe utilitariste. Par contre, il est incapable de comparer une option avec une autre si deux membres de la société ont des préférences strictes opposées. Dans l'exemple 1 relatif à l'utilitarisme, si l'on ne retient que l'intérêt privé des jumelles, chaque solution unique pour un utilitariste sera retenue par un analyste qui ne tient compte que du principe de Pareto

Le principe de Pareto permet donc de faire un premier tri parmi les choix potentiellement intéressants mais il est trop peu discriminant : il faut un autre principe pour classer les différentes options sélectionnées.

1.5. Principe de différence de Rawls²

On sait maintenant que l'autorité publique doit, selon les auteurs, promouvoir en priorité la prospérité et la justice et que pour évaluer les performances d'une économie de ce point de vue, le principe de Pareto permet de faire le premier tri entre les options sociales.

Ainsi lorsqu'il faut faire un choix entre deux options dont une est plus favorable à l'épanouissement de certains sans nuire à l'épanouissement des autres, le choix est simple. L'objectif de prospérité de Pareto commande de choisir l'option dominante. Cependant, la

¹ Économiste et sociologue italien (Paris, 1848 - Céligny, Suisse, 1923).

² Professeur de philosophie à l'université Harvard depuis 1959, John Rawls (Baltimore 1921) est notamment l'auteur d'un ouvrage paru en 1971, *Théorie de la justice*.

plupart des choix politiques concernent des situations où les points de vue légitimes des individus sont en conflit. Quelle politique adopter dans ce cas ?

Exemple 2

Comparons une option A et une autre option semblable du point de vue des ressources des ménages défavorisés mais plus avantageuse au point de vue des ressources de tous les autres.

Si le choix de la seconde option laisse prévoir un surcroît d'arrogance des privilégiés à l'égard des gens défavorisés, nous l'appellerons B*. Si ce changement d'attitude n'a pas lieu, nous la nommerons B.

A et B* sont deux points de vue conflictuels. Quelle est l'option dominante ?

Pour faire une sélection supplémentaire dans les options sociales, les auteurs prennent en considération les conditions plus ou moins favorables dont chaque individu dispose pour son épanouissement personnel, les avantages et handicaps dont il ne peut être tenu responsable. Le lien social entre les membres de la communauté s'avère essentiel à l'épanouissement de l'individu. Pour les moins nantis, il dépend notamment du regard et du comportement des gens favorisés à leur égard.

Ainsi Gevers et de Walque considèrent (cf. l'exemple 2) que B* n'est pas l'option dominante par rapport à A puisque les moins bien lotis sont lésés. Par contre B est dominante par rapport à A, même si son adoption incite les gens défavorisés à l'envie car ce sentiment est, pour les auteurs, de la responsabilité personnelle de ceux qui le nourrissent. Le sentiment d'envie et l'écart grandissant du revenu ne forment pas à eux seuls une revendication juste.

Exemple 3

Comparons maintenant l'option B et une option C semblable sauf sur un point : le transfert de ressources des ménages favorisés vers les autres.

B et C sont également deux points de vue conflictuels. Quelle est l'option dominante ?

Les auteurs pensent dans ce cas que la justice impose d'appliquer le principe de différence de Rawls : ils donnent la priorité à ceux qui sont le moins bien pourvus du point de vue des conditions favorables à leur épanouissement personnel. Dans l'exemple 3, l'autorité publique doit par conséquent opter pour C plutôt que pour B. Ceci est valable pour autant que les ressources des moins nantis soient augmentées, l'atténuation du simple sentiment d'envie ne justifiant pas à elle seule un prélèvement.

Quelques mots sur la conception de justice de Rawls :

Contrairement aux égalitaristes qui identifient justice et égalité, Rawls soutient que les inégalités sociales et économiques ne sont pas nécessairement des injustices. La justice de Rawls ne réside pas dans le plus grand bien du plus grand nombre mais dans la répartition équitable des ressources entre individus. Il développe une théorie sur la justice reposant sur deux principes rationnels :

1. L'individu qui naît avec des avantages pourra les maximiser et atteindre la plus grande satisfaction possible. Il est libre d'entreprendre sachant que sa liberté d'action s'arrête lorsqu'elle rencontre celle d'autrui.
2. Les inégalités sociales ne sont pas amenées à disparaître dans une société juste. Certaines inégalités sont souhaitables car elles bénéficient aux plus démunis. En ce sens, l'inégalité peut exister car elle tend à réduire les différences (principe de différence)

Les auteurs soulignent deux limites au principe de différence de Rawls.

D'une part, certains droits sont acquis de manière légitime à la suite d'engagements pris par les agents publics ou privés et sont contraignants pour l'application du principe.

D'autre part, il y a lieu de respecter la responsabilité personnelle. Il ne faudrait pas arriver à une autonomie nulle de l'individu dans une société si conformiste et intolérante à l'égard de toute forme de singularité individuelle, qu'elle cherche à éliminer toute forme d'inégalité économique. Dans cet esprit, l'autorité doit respecter l'initiative privée et n'avoir qu'un rôle supplétif. On ne doit lui confier que les tâches qui seront mieux réalisées par elle que par une initiative privée. La redistribution des revenus entre membres d'une communauté aux moyens de prélèvements fiscaux obligatoires au bénéfice des moins favorisés peut se justifier par l'objectif de leur conférer un droit. L'organisation de ce droit serait bien plus difficile dans un cadre privé.

Dans la section suivante, les principes vus sont appliqués dans le contexte des relations économiques entre générations, en particulier les pensions.

2. Relations économiques entre générations

2.1. Équité et arbitrages intertemporels

Si elles souhaitent maintenir le financement des pensions par répartition, les autorités de notre pays seront probablement amenées à arbitrer entre plusieurs options. Pour cerner le rôle de l'autorité publique à l'égard des transferts entre générations, les auteurs proposent d'appliquer le principe de Pareto et d'étendre celui de Rawls au-delà de l'horizon temporel prévu par son auteur.

Selon Gevers et de Walque, chaque génération est tenue de laisser aux suivantes des ressources suffisantes en quantité et en qualité au moins équivalentes à celles dont elle a pu bénéficier au-delà de la simple sécurité d'existence. En outre, il faut comparer les ressources dont disposent les générations du même rang (niveau social). La justice est garantie s'il n'y a pas de détérioration d'une génération à la suivante dans la distribution des biens quel que soit le rang que l'on considère. Cependant, par priorité, la justice exige que les ressources que chaque membre de la classe la moins favorisée peut allouer à son épanouissement personnel ne se réduisent pas d'une génération à celles qui la suivent. Si un conflit ne peut être évité entre deux rangs, le moins bien loti devient prioritaire. En bref, il faut éviter les mesures d'ajustement qui peuvent nuire au sort de nos concitoyens (quelle que soit leur date de naissance) les moins favorisés.

Il faut préciser que la sécurité d'existence, dont les générations successives ont une conception de plus en plus exigeante, inclut les bases sociales du respect de soi-même auquel chacun a droit. Pour évaluer à long terme les ressources nécessaires pour satisfaire cette exigence, les auteurs proposent de se baser sur l'évolution de la productivité vu que le minimum vital a suivi cette évolution au cours des cinquante dernières années.

2.2. Équité entre cohortes et entre classes d'âge

Dans son étude sur la justice entre générations, Philippe Van Parijs fait la distinction entre justice entre cohortes (çàd des catégories de personnes définies par leur date de naissance) et justice entre classes d'âge (çàd des catégories de personnes définies par la période de vie dans laquelle elles se trouvent). Ces deux approches d'un même thème soulèvent pour lui des questions très différentes.

D'une part, au juste héritage entre cohortes successives sont associées des questions comme le taux d'épargne juste, l'endettement public, la préservation des ressources naturelles, ... D'autre part, les justes transferts entre classes d'âge concernent ce qu'il est juste que la population adulte (active) fasse pour les enfants et les âgés, et ce que les enfants auront à leur tour comme obligation.

Van Parijs rejoint Gevers et de Walque quant à la priorité à donner aux plus démunis. Il insiste cependant sur l'importance de l'évolution du potentiel productif (la quantité de richesse productible avec une quantité de travail donnée) des générations successives.

La justice entre cohortes

Fondamentalement, la justice est une affaire de répartition entre individus, pas entre catégories de personnes. C'est en effet une réflexion sur la justice entre individus qui apportera une réponse à la question de ce qu'il est juste qu'une génération laisse à la suivante.

Pour l'auteur, la justice consiste à assurer à tous autant que possible les moyens leur permettant de poursuivre la réalisation de leur conception de ce qu'est une vie réussie en donnant cependant la priorité aux plus mal lotis. Pour cela, la justice exige que les ressources soient réparties de telle manière que la liberté réelle de ceux qui en ont le moins soit aussi grande que possible. Or, si notre génération détruit toutes les ressources trouvées à son arrivée, la liberté que la génération suivante pourra assurer aux plus démunis sera moindre que celle que notre génération assurait à ses plus démunis. D'après l'auteur, il faut que le potentiel productif laissé par la génération présente soit au moins égal à celui que lui avait légué la génération précédente.

Le point de vue de P. Van Parijs fournit des éclaircissements quant à la problématique de la dette publique souvent associée à celle du maintien du système de pension par répartition. Si nous laissons à la génération suivante une dette publique importante, nous devons avoir augmenté son potentiel productif de telle manière que le remboursement de cette dette ne l'empêche pas d'utiliser son potentiel productif au moins autant que nous pour une redistribution au profit des plus démunis.

Ainsi, il est légitime d'utiliser l'emprunt plutôt que la taxation pour financer des moyens d'augmenter le potentiel productif du pays quand ces moyens produisent leurs effets à la génération suivante. Mais si cette dernière hérite d'un potentiel productif inchangé joint à une dette publique augmentée, alors cette dette est une injustice : elle impose une limite aux générations suivantes quant à leurs capacités redistributives. L'injustice consiste à accentuer la dette sans compenser, par des investissements et des progrès techniques, le potentiel productif et donc sans préserver la capacité de la génération suivante à l'utiliser pour pouvoir promouvoir la liberté des plus démunis.

La justice entre classes d'âge

La justice entre générations peut aussi être examinée sous l'angle du partage équitable entre trois classes d'âge (les jeunes, les adultes et les personnes âgées) contemporaines, des ressources produites par une seule d'entre elles. Il est alors question du financement des retraites, des soins de santé, du système éducatif, ...

Si l'on considère que la génération adulte doit à la génération âgée ce que cette dernière a fait elle-même quand elle était la génération adulte, cela suppose une ponction beaucoup plus exigeante sur les revenus des adultes dès lors que le ratio entre âgés et adultes a fort augmenté. Et si on veut que les adultes s'acquittent de leurs obligations à l'égard des âgés plus nombreux et sans pour autant exiger d'eux un sacrifice déraisonnable, il faut augmenter le potentiel productif (capital humain et matériel) dont ces adultes pourront disposer : par le biais d'investissements dans des infrastructures physiques, dans la recherche et le développement, dans la formation, ...

Pour Philippe Van Parijs, le risque d'injustice envers les jeunes est double : ne pas leur donner au moins ce que nous avons reçu en termes de bien être matériel et d'éducation; mais également, ne pas les doter d'un surplus de potentiel productif leur permettant de nous garantir une vieillesse aussi confortable que celle que nous avons offerte à nos parents sans pour autant se sacrifier plus que ce que nous n'avons dû le faire.

2.3. Pourquoi intervenir en matière de pensions ?

Auparavant, les parents devaient consacrer des ressources à l'éducation et à l'entretien des enfants et les enfants devaient ultérieurement pourvoir aux besoins de leurs parents si ceux-ci n'avaient pas assez de ressources propres. Depuis le développement des marchés financiers, ceux qui disposent de ressources suffisantes pendant leur vie active peuvent se garantir un niveau de vie jusqu'à leur mort. Cependant, si l'épargne était une responsabilité purement privée, certains arriveraient démunis à la retraite par manque de prévoyance et devraient compter sur les transferts versés par des ménages éventuellement plus prévoyants et moins favorisés qu'eux au cours de leur vie professionnelle. Pour les Gevers et de Walque, cette grave injustice justifie une entorse paternaliste au respect de la responsabilité privée : l'autorité publique oblige chaque personne obtenant un revenu du travail à constituer une réserve pour l'avenir. C'est la principale justification du système des pensions institué dans notre pays et financé par répartition (prélèvements simultanés et obligatoires sur les revenus de travail). C'est finalement une généralisation de l'ancien système de transferts familiaux.

Une autre justification, relevée par Gevers et de Walque, est liée à la nature viagère des droits à la pension, l'aléa que constitue la durée de vie après l'âge de la retraite.

Si la durée probable de survie d'un individu ne dépend pas de ses caractéristiques observables, on peut établir une notion de classe de risque homogène (même probabilité de l'aléa) et le principe de mutualisation du risque peut s'appliquer dans chaque classe définie. Il y a place pour un marché compétitif des contrats pour les droits viagers que sont les pensions de retraite. Il faut pour cela que le système de marché soit performant. Alors, il n'y a pas de transfert d'une classe à l'autre par le biais des marchés et le principe de Pareto est satisfait.

Or le système de marché est peu performant quand les acheteurs disposent de moins d'information que les vendeurs sur la nature des biens échangés. La mauvaise qualité tend à chasser la bonne et il y a violation du principe de Pareto. Cela peut arriver dans les

assurances-retraite car chacun de nous a probablement plus d'information sur ses chances de survie qu'un assureur potentiel. En effet, du point de vue d'un assureur, un bon risque est celui qui à cotisation égale a un coût réduit car son espérance de vie est faible. Or, les bons risques (ceux qui « savent » qu'ils ont une mauvaise santé) préfèrent d'autres formes de placements financiers que celles qui les amènent à cotiser pour les mauvais risques. L'assureur n'aura donc pas un échantillon aléatoire des clients, il aura un échantillon sélectionné de façon « adverse ». Cette hypothèse de sélection adverse conduit l'Etat à préférer l'assurance obligatoire généralisée à l'assurance individuelle car elle mélange les diverses classes de risques. Il peut ainsi augmenter le niveau de satisfaction de tous les individus en obligeant chacun à « acheter une assurance » qui reflète le risque moyen de la population. L'amélioration au sens de Pareto provient d'une limitation de choix à cause de l'externalité existant entre les individus à faible et à haut risque.

Conclusion

L'objectif était de définir le rôle de l'autorité publique, les principes d'équité entre générations et à situer ces principes par rapport à d'autres de l'économie normative. Chaque génération est tenue de laisser à celles qui la suivent des ressources au moins équivalentes à celles dont elle a elle-même bénéficié. L'autorité publique doit promouvoir en priorité la prospérité et la justice. Pour évaluer les performances d'une économie de ce point de vue, le principe de Pareto permet de faire le premier tri entre les options sociales mais il est trop peu discriminant : il faut un autre principe pour classer les différentes options sélectionnées, en l'occurrence, le principe de différence de Rawls. Par priorité, la justice exige que les ressources que chaque membre de la classe la moins favorisée peut allouer à son épanouissement personnel ne se réduisent pas d'une génération à celles qui la suivent. L'application du principe de Rawls est limitée par l'existence de droits légitimement acquis et par le respect de l'autonomie des individus.

Dans leurs conclusions, Louis Gevers et Grégory de Walque attirent l'attention sur le fait que les principes proposés font abstraction des moyens de pressions dont disposent les différents groupes d'intérêts. Vu le poids politique que leur confère leur importance numérique, il est peu probable que les pensionnés soient un jour réduits au strict minimum. La règle majoritaire et la concurrence électorale négligeant les groupes minoritaires, ces auteurs évoquent plutôt les menaces qui pèsent sur les jeunes : besoins collectifs insuffisamment couverts en matière d'enseignement et d'infrastructures, pression fiscale et parafiscale exagérée. Dans ce contexte, « à moins d'un sursaut de l'esprit citoyen des responsables politiques », il faut craindre que les jeunes des générations à venir soient moins bien traités qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Bibliographie

GEVERS L., de WALQUE, G. (2000), « La question des pensions : un point de vue sur l'équité entre générations », ch. 8 dans PESTIEAU P. et al. (2000), *Réflexions sur l'avenir de nos retraites*, Garant, Leuven.

VAN PARIJS, P. (1995), « La justice entre générations », Université catholique de Louvain. Chaire Hoover d'éthique économique et sociale.

VARIAN, H. R. (2000), « Introduction à la micro-économie », De Boeck Université.

Données encyclopédiques, Hachette Multimédia (2001).

PARTIE III

SEMINAIRE D'APPLICATION ECONOMIQUE

La libéralisation des marchés des capitaux et des biens et services permet à des pays moins développés d'avoir une croissance plus élevée

Table de matières

Introduction	43
Développement des arguments en faveur de la thèse	44
Conclusion	51
Critique de l'anti-thèse	53
Bibliographie	58

Introduction

L'objectif de ce séminaire est de s'exercer à l'application d'un raisonnement économique à une question de commerce international, en l'occurrence la mondialisation. Plus précisément, la thèse défendue dans ce travail est la suivante :

« La libéralisation des marchés des capitaux et des biens et services permet à des pays moins développés d'avoir une croissance plus élevée ».

La construction de l'argumentation en faveur de cette thèse s'inspire principalement du point de vue de deux économistes américains, Paul Krugman et Joseph Stiglitz tandis que Paul Bairoch apporte des précisions historiques dans «Mythes et paradoxes de l'histoire économique ». Dans son livre «La mondialisation n'est pas coupable », Krugman met en exergue les fondements théoriques du commerce international et les vertus du libre-échange pour tous, y compris pour les pays pauvres. Joseph Stiglitz analyse dans son ouvrage « La Grande Désillusion » les conséquences néfastes sur les pays moins avancés, des politiques préconisées par les institutions internationales qui prônent une libéralisation trop rapide et aveugle des marchés.

Dans cette étude, le terme «pays moins développés » est compris comme l'ensemble des pays en voie de développement, autrement dit ne faisant pas partie de la sphère des pays industrialisés avancés. Il faut noter que ces pays ne sont pas tous semblables mis à part un revenu *per capita* inférieur à celui des pays développés¹. Malgré les fortes disparités qu'il peut exister entre ces nations, on peut globalement considérer les caractéristiques économiques de la plupart des pays moins avancés comme étant les suivantes : prépondérance du secteur primaire, faiblesse de l'industrie, forte pression démographique, faiblesse du revenu par habitant, faiblesse de l'épargne nationale, faiblesse de l'appareil éducatif et du niveau de formation et endettement des économies.

Il y a également lieu de préciser ce que couvre la notion de croissance. Le concept de croissance correspond à l'aspect quantitatif et global d'une évolution économique sur le long terme. La croissance se mesure par l'augmentation du produit national et son analyse passe par l'étude des facteurs économiques qui conditionnent le processus de production. Il s'agit donc d'un concept quantitatif qui ne constitue qu'un des éléments du développement. Le concept de développement quant à lui contient effectivement l'idée de croissance, mais il la dépasse. Il met au premier plan le niveau de vie et le bien-être.

Enfin, la libéralisation des marchés des capitaux et des biens et services signifie la suppression de tout ce qui entrave leur libre circulation au travers des frontières : contrôles divers sur les mouvements de capitaux, droits de douane, barrières non tarifaires telles que quotas, subsides, commandes publiques,... On parle également de libre-échange.

Pour les pays moins développés, la libéralisation des échanges commerciaux s'avère être la solution adéquate : elle leur permet d'améliorer leur croissance et même pour certains d'entre eux, de sortir du marasme économique. Cependant, instaurer la libéralisation des marchés ne signifie pas libéraliser « sauvagement » sans tenir compte du contexte économique et surtout sans balises commerciales. Comme les droits de propriété et la liberté d'entreprise, les règles qui régissent le libre-échange sont nécessaires : elles doivent faciliter les rapports commerciaux sans restreindre le commerce.

¹ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 140

Pour développer une argumentation promondialiste valable, il sera régulièrement fait référence aux ouvrages cités de Krugman, Stiglitz et Bairoch mais également à des lectures complémentaires, car c'est la confrontation des auteurs qui permet de nuancer les propos énoncés. L'exposé des différents points de vue des étudiants participant au présent séminaire apporte également des éléments de réponses. Ainsi, la théorie des avantages comparatifs sera appliquée aux avantages dont disposent les pays moins avancés. On mettra en évidence l'importance des capitaux et des nouvelles technologies investis dans les pays pauvres et la réussite des pays asiatiques qui ont pu en bénéficier. Il sera exposé comment le libre-échange instauré dans de bonnes conditions est favorable à la croissance tandis que les politiques commerciales restrictives ont généralement des effets pénalisant en terme de bien-être d'une nation. Enfin, on évoquera le long passé d'injustices qui frappe les pays pauvres et qui explique, tout au moins partiellement, les difficultés économiques et sociales qu'ils rencontrent aujourd'hui.

Développement des arguments en faveur de la thèse

La théorie économique de Ricardo, appelée théorie des avantages comparatifs, s'impose comme un argument incontournable en faveur du libre-échange. Le concept de l'avantage comparatif est complexe et probablement mal interprété par certains anti-mondialistes. Dans son livre « La mondialisation n'est pas coupable », Krugman explique qu'un pays pourra tirer profit d'un échange commercial même s'il fabrique tout moins efficacement que ses partenaires commerciaux. L'important est qu'il se concentre sur ce qu'il fait le mieux en termes relatifs, sur le domaine pour lequel il possède un avantage comparatif. Ainsi même les pays moins avancés qui accusent un retard de productivité, gagnent à l'échange sur les marchés internationaux. Krugman² dit : « *Un pays trouvera toujours une gamme de produits pour lesquels il possède un avantage comparatif même s'il ne produit pas de biens pour lesquels il possède un avantage absolu* ». Selon lui³, les pays à très faible productivité ont une gamme de produits pour lesquels ils disposent d'un avantage comparatif. Un pays qui possède une productivité inférieure à ses partenaires commerciaux dans toutes les branches exportera des marchandises pour lesquelles son retard de productivité est le moins élevé.

Or, c'est en produisant et en exportant ce qu'on fait le mieux, que l'on acquiert des ressources pour importer ce dont on a besoin et ce que l'on produit moins efficacement. Les importations semblent par conséquent aussi importantes que les exportations et un excédent de balance commerciale (un surplus signifiant qu'on exporte plus qu'on importe) n'est pas nécessairement un signe de bonne santé de l'économie. En effet, selon Krugman⁴, ce que gagne un pays à commercer, c'est la possibilité d'importer ce qui est nécessaire. Les exportations ne sont pas un but en soi : il faut exporter pour payer les importations. En ce sens, les échanges commerciaux sont favorables aux nations qui les pratiquent. La concurrence internationale ne met pas les états en faillite⁵. Il existe en effet des forces qui tendent à rétablir l'équilibre et assurent que tous les pays continuent à vendre toute une gamme de produits sur les marchés mondiaux. Ces forces équilibrent à long terme leur balance des paiements, même si leur productivité, leur technologie et la qualité de leurs produits est inférieure à celles des pays avancés. Les pays dont la productivité est nettement

² KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 103

³ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 108

⁴ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 120

⁵ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 101

inférieure à celle des autres partenaires commerciaux, tirent aussi profit de l'existence d'échanges externes.

Bref, le commerce international n'est pas un jeu à somme nulle dans lequel un joueur perd ce que l'autre gagne. Même un pays moins avancé qui s'avère moins productif que ses partenaires dans beaucoup de domaines tire avantages des relations commerciales et la libéralisation des marchés améliore sa croissance. Le libre-échange conduira le pays moins avancé à transférer ses ressources des secteurs les moins productifs vers les secteurs les plus efficaces. Si de nouveaux modèles critiquent la thèse classique qui veut que les échanges commerciaux soient toujours le résultat de l'exploitation d'un avantage comparatif, ces nouvelles théories ne remettent pas en question le fait que tous les partenaires bénéficient des échanges.

Les pays moins avancés disposent d'un avantage comparatif pour certaines matières premières, dans la production de produits agricoles et dans les industries à forte concentration de main d'œuvre. Chaque pays peut donc se spécialiser dans la production d'un certain nombre de biens. Les pays en voie de développement moins productifs que leurs partenaires dans tous les domaines doivent faire face à la concurrence en jouant sur les bas salaires⁶ et tirer parti de cette abondante main d'œuvre. Aujourd'hui, le commerce des biens manufacturés entre le premier monde et le tiers-monde consiste d'ailleurs principalement en un échange de produits de haute technologie comme des avions ou des microprocesseurs contre des produits à fort coefficient de main d'œuvre comme les vêtements⁷.

Un des arguments protectionnistes répandus aujourd'hui est qu'il ne faudrait pas entretenir de relations commerciales avec les pays dont les conditions de travail sont inacceptables notamment en termes de salaires. Les ententes commerciales négociées avec les pays pauvres, devraient contenir des clauses visant une amélioration des normes salariales. Pour Krugman⁸, cette attitude est un protectionnisme masqué, une tentative pour écarter les pays en développement des marchés mondiaux, en les empêchant d'utiliser un des seuls atouts qu'ils possèdent dans la compétition, une force de travail abondante.

C'est parce que leur productivité est faible que les pays en voie de développement ne peuvent offrir des salaires élevés et de meilleures conditions de travail à leurs ouvriers. D'après l'auteur⁹, l'amélioration de la productivité dans le tiers-monde se retrouvera dans une progression de ses rémunérations. Les salaires pourront donc être augmentés quand la main d'œuvre acquerra de la valeur, c'est-à-dire parallèlement à l'augmentation de la productivité.

Or, la productivité va pouvoir progresser au fur et à mesure de l'afflux des capitaux et de la technologie. C'est en effet grâce à l'ouverture des marchés que certains pays à bas salaire peuvent aujourd'hui attirer le capital et la technologie du monde avancé et obtenir une productivité proche de celle des pays occidentaux¹⁰.

Auparavant, la mondialisation signifiait l'achat par l'Occident pour transformation des matières brutes des pays en développement. Ce commerce contribuait peu à répandre les

⁶ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 106

⁷ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 69

⁸ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 79

⁹ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 64

¹⁰ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 88

nouvelles technologies dans les pays pauvres. Aujourd'hui, les pays en voie de développement peuvent obtenir la technologie mais aussi le capital du premier monde.

On sait que la croissance dépend de l'augmentation des capacités de production, celles-ci provenant d'une augmentation en volume sans modification de la productivité physique des facteurs utilisés et/ou de l'amélioration de la productivité des facteurs de production. Dans ce dernier cas, le progrès technique joue un rôle majeur dont l'évolution favorable peut justement provenir d'une technologie importée.

D'autre part, la libre circulation des capitaux est nécessaire pour que les investissements puissent se faire dans des pays où les opportunités sont nombreuses mais où le capital est faible. Krugman rappelle¹¹ qu'investir dans les pays du tiers-monde élève la productivité de leur économie. Il souligne que les grandes banques des pays développés ont prêté des sommes élevées aux pays du tiers-monde à la fin des années septante et dans les années nonante. En 1993, les flux des capitaux investis par les pays avancés vers l'ensemble de pays émergents totalisaient 100 milliards de dollars.

Cependant, le désavantage d'une forte mobilité du capital est que celui-ci peut facilement et rapidement quitter un pays qui connaît des difficultés économiques. Sans mesure adéquate, la libre circulation des capitaux peut être un frein au développement du commerce international en raison de son caractère spéculatif. Stiglitz insiste¹² sur les dangers d'une libéralisation complète des marchés financiers : l'argent spéculatif, généré par les flux à court terme, impose des coûts énormes non supportés par les deux parties impliquées dans ces transactions. Dans ce cas, les interventions de l'Etat, via un système bancaire et une fiscalité adaptés, sont plus que souhaitables. Toute libéralisation doit être entreprise après avoir mis en place des institutions financières solides. De plus, le système bancaire sain instauré dans les pays moins avancés doit financer les entreprises et être source d'emplois.

Dans ce contexte, Stiglitz confirme¹³ que les investissements engendrent la croissance : les entreprises étrangères qui s'établissent dans un pays, bien qu'elles nuisent aux entreprises d'état protégées, amènent avec elles une expertise technique, ouvrent des marchés extérieurs et créent des emplois. Elles ont accès à des sources de financement. Il y a donc des retombées positives en matière de technologie et en compétences de gestion. Sans libéralisation des marchés financiers, les pays pauvres parviennent difficilement à attirer les capitaux étrangers et sans investissements, il ne peut y avoir de croissance durable.

Il faut bien admettre que les pays du tiers-monde ne sont pas tous semblables. Certains d'entre eux ont choisi de libéraliser leurs marchés et ont augmenté leur croissance. D'après Krugman¹⁴, les pays en voie de développement peuvent être classés en trois catégories. D'une part, il y a les pays les plus pauvres qui sont en majorité des pays d'Afrique.

Ensuite, certains pays asiatiques (tels que Corée du sud, Taiwan, Singapour, Hongkong dans un premier temps, Malaisie, Indonésie, Thaïlande, Chine ensuite) dont la réussite est indéniable, connaissent une croissance rapide par le biais de productions manufacturières orientées vers l'exportation¹⁵.

Enfin, viennent les pays intermédiaires qui se portent mieux depuis quelques temps comme le Chili et le Mexique, et qui montrent également les signes précurseurs d'une croissance rapide. Pourquoi certains pays sont-ils sur la bonne voie du développement aujourd'hui ?

¹¹ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 73 et 76

¹² STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 373 et 374

¹³ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 33 et 121

¹⁴ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 140

¹⁵ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 62

Les pays d'Asie susmentionnés connaissent une forte croissance grâce au développement du commerce international et à la libéralisation des marchés. Pour Stiglitz¹⁶, l'Asie orientale a fondé ses succès sur la mondialisation, sur l'intensification des échanges commerciaux et sur un meilleur accès aux marchés et aux technologies. Il dit¹⁷ : « *L'élément clé de la politique industrielle qui a enrichi la majeure partie de l'Asie orientale et amélioré le sort de millions de ses habitants, c'est la croissance fondée sur les exportations* ». Les pays asiatiques¹⁸ avaient notamment en commun un large degré d'ouverture et d'intégration de marchés mondiaux. Dans le cas particulier de la Corée du sud, le gouvernement lança une série de réformes économiques passant d'une stratégie tournée vers l'intérieur et fondée sur la substitution d'importations à une stratégie mettant l'accent sur les exportations.

Quant au Chili, son récent succès en matière de croissance s'explique selon Krugman¹⁹ par le fait que ce pays a pu restaurer la démocratie sans revenir à ses anciennes pratiques interventionnistes. Le Mexique a connu aussi une réforme économique de grande envergure avec une diminution des droits de douane et diverses privatisations. Ce sont un marché libre et une monnaie saine qui conduisent à une croissance économique parce qu'ils signifient prospérité et que les capitaux affluent toujours sur les pays en bonne voie²⁰.

Il ressort clairement des écrits de Krugman la volonté de rassurer ses compatriotes quant à la menace réelle que la croissance des pays du tiers-monde représente pour la prospérité du premier monde et par là pour le bien être des Occidentaux. Par exemple, l'auteur tient²¹ à démystifier le miracle asiatique : la forte croissance des pays d'Asie s'explique plus par l'augmentation des facteurs de production que par l'augmentation de la productivité et cette croissance rencontrera inévitablement des limites.

On peut tout de même raisonnablement admettre que les pays asiatiques n'en resteront pas là, et qu'ils veilleront à augmenter la productivité de leurs facteurs de production par l'amélioration de leur gestion et de leurs connaissances techniques. On voit déjà aujourd'hui des représentants de pays comme la Chine rendre visite aux pays occidentaux pour acheter leur technologie. Ces pays ont donc bel et bien pris le train de la croissance et du développement et ceci grâce à la libéralisation de leurs marchés.

La libéralisation des marchés est un facteur de croissance. Mais toute la question est de déterminer comment libéraliser !

Stiglitz nous met en garde : le protectionnisme²² généralisé n'a pas été efficace dans les pays qui l'ont mis en œuvre mais une libéralisation trop rapide du commerce n'est pas plus efficace car elle implique de s'ouvrir aux produits importés de firmes étrangères puissantes qui vont rivaliser avec les produits des frêles entreprises du secteur agricole et industriel. Ceci a de graves conséquences économiques et sociales notamment en matière de chômage. Pour éviter cela, Stiglitz insiste²³ sur l'aspect progressif des réformes visant à augmenter la croissance. La libéralisation du commerce doit accroître le revenu d'un pays en l'incitant à transférer ses ressources des secteurs moins productifs à d'autres qui le sont plus, c'est-à-dire à utiliser l'avantage comparatif. Il est vrai que lorsque la libéralisation des échanges (via un abaissement des droits de douane et une suppression des mesures protectionnistes)

¹⁶ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 341

¹⁷ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 30

¹⁸ KRUGMAN, P. R. et OBSTFELD, M. (2001), *Economie internationale*, De Boeck, p783

¹⁹ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 142

²⁰ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 142

²¹ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 170-172

²² STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 47

²³ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 345

est accomplie correctement et au bon rythme, il y a des gains d'efficacité. Cela permet de créer de nouveaux emplois parallèlement à la destruction des emplois improductifs.

Ainsi, Stiglitz déconseille de libéraliser les marchés par des thérapies de choc telles qu'elles sont conseillées par le FMI, mais bien d'agir graduellement. Si la mondialisation a effectivement fait du bien aux pays d'Asie, c'est parce qu'ils l'ont adoptée à leur rythme. Les pays asiatiques qui ont réussi se sont progressivement ouverts au monde extérieur. Ils ont profité de la mondialisation pour accroître leurs exportations et leur croissance s'est accélérée. Ils ont levé leurs barrières protectionnistes avec précaution et méthode : seulement après avoir créé de nouveaux emplois.

Krugman et Obstfeld²⁴ nuancent les propos de Stiglitz en ce qui concerne le contre-argument au libre-change qu'est celui de la protection de l'industrie naissante. Pour rappel, d'après cette théorie, les pays en voie de développement auraient intérêt à pratiquer une sorte d'autosuffisance, à se protéger par des politiques commerciales restrictives jusqu'à ce que leurs industries atteignent une maturité suffisante pour affronter la concurrence internationale. Les pays pauvres ont un avantage comparatif *potentiel* dans l'industrie manufacturière mais leurs nouvelles industries ne peuvent soutenir au départ la concurrence des industries des pays avancés. Des mesures protectionnistes temporaires sont supposées soutenir l'industrie jusqu'à ce qu'elle soit devenue assez forte pour se mesurer à la concurrence internationale. Entre la seconde guerre mondiale et les années septante, le gouvernement de nombreux pays pauvres accordent effectivement un soutien au développement de leur industrie manufacturière, ceci de plusieurs manières telles que les subsides à la production et à l'exportation. Afin d'encourager le remplacement des produits importés par une production intérieure, les gouvernements utilisent également des restrictions aux échanges par le biais des droits de douane et de quotas qui limitent les importations de produits manufacturés étrangers (industrialisation en substitution des importations). Les auteurs Krugman et Obstfeld constatent que beaucoup de pays ayant poursuivi cette politique n'ont pas montré de signe de rattrapage par rapport aux pays avancés.

Ce qu'il faut principalement retenir, c'est que la protection de l'industrie naissante a un coût net pour l'économie et n'a finalement pas de valeur, sauf si elle rend l'industrie compétitive. La période de protection ne crée pas un secteur manufacturier compétitif si le pays ne dispose pas réellement d'avantage comparatif dans ce secteur. Un quota d'importation par exemple, ne peut rendre un secteur manufacturier efficient si ce secteur ne l'est pas au départ.

On l'a signalé, chaque politique interventionniste comporte un coût qui peut être évalué et comparé à son bénéfice. Les effets²⁵ des instruments de politique commerciale peuvent être résumés en termes de bien être du consommateur, du producteur et de la nation dans son ensemble. Le droit de douane, le subside à l'exportation et le quota d'importation bénéficient aux producteurs et sont défavorables aux consommateurs des pays qui les pratiquent. Mais le plus remarquable est que les effets globaux de ces politiques sur le bien-être de la nation sont carrément défavorables dans le cas de pays trop petits ou de nations qui ne peuvent affecter les prix mondiaux, ce qui est le cas des pays pauvres.

²⁴ KRUGMAN, P. R. et OBSTFELD, M. (2001), *Economie internationale*, De Boeck : chapitre 10, la politique commerciale des pays en voie de développement

²⁵ KRUGMAN, P. R. et OBSTFELD, M. (2001), *Economie internationale*, De Boeck, p 238

Par le biais des importations, le libre-échange offre la possibilité aux consommateurs des pays moins développés d'accéder à des produits moins chers, ce qui améliore leur bien-être (augmentation du surplus du consommateur). En effet, l'ouverture du marché intérieur au libre-échange expose à la concurrence internationale les firmes monopolistiques avec pour conséquence d'abaisser la rente de monopole. De plus, les pays moins avancés peuvent faire le commerce de produits avec des nations pour lesquelles les coûts de production de ces biens sont moindres.

Revenons aux recommandations de Stiglitz en qui concerne la procédure de libéralisation des marchés dans les pays moins développés. Pour cet économiste²⁶, il est également essentiel que les réformes s'accompagnent de l'instauration des institutions de base d'une économie de marché : des banques qui prêtent vraiment, un système judiciaire capable de faire respecter les contrats et de régler les faillites. En outre, il rappelle qu'il n'y a pas qu'un seul modèle de marché valable pour tous : les politiques de libéralisation des marchés des capitaux et des biens et services doivent aussi être adaptées et nuancées en fonction de la structure économique du pays. Une autre condition primordiale de réussite est que l'Etat doit conserver son rôle, celui de promouvoir le bien être social, de tempérer les échecs de marchés et d'assurer la justice sociale. Pour Stiglitz, l'Etat et les marchés sont des partenaires qui doivent coopérer. L'important est de créer un état de droit et un climat attractif pour les investissements car la stabilité d'une nation est essentielle à sa croissance.

Les conseils prodigués par Stiglitz sont fondés sur son expérience. Lorsqu'il travaille à la Banque Mondiale, il constate l'impact dévastateur que peut avoir la mondialisation sur les pays en développement et sur les populations pauvres. Le Fonds Monétaire International, censé promouvoir le développement, gérer les crises et la transition, remplit mal son rôle. L'effet net de sa politique est même souvent d'avantager les riches aux dépens des pauvres²⁷, les intérêts commerciaux primant sur la démocratie, les droits humains et la justice sociale.

Les politiques du FMI visent la mise en place de programmes d'ajustement structurel dont l'objectif est la remise en ordre des finances publiques par la libéralisation des économies, l'ouverture aux échanges, le jeu du marché comme régulateur de l'économie. Les trois piliers de sa stratégie, connue sous le nom de "*consensus de Washington*", sont l'austérité, la privatisation et la libéralisation. Ces mesures ont été conçues pour rétablir la stabilité macro-économique, mais également pour favoriser à terme la croissance économique et le développement. Cependant, ces politiques appliquant presque à la lettre des modèles tirés d'ouvrages théoriques n'ont pas tenu leurs promesses dans de nombreux pays moins avancés : les ajustements économiques se sont souvent réalisés au détriment des besoins immédiats des populations et les pays se sont trouvés fragilisés, demeurant trop vulnérables pour bénéficier réellement de l'ouverture aux échanges. Ainsi s'il existe aujourd'hui une opposition à la mondialisation, ce n'est pas les nouvelles sources de financement pour la croissance ou les nouveaux marchés d'exportation qui sont visés mais bien les mesures strictes du consensus de Washington.

Selon Stiglitz, les règles du jeu économique mondial sont fixées prioritairement en fonction des intérêts de pays industrialisés voire d'intérêts privés. Tout au long de son ouvrage,

²⁶ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p292

²⁷ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p53

l'auteur fustige²⁸ l'hypocrisie des Occidentaux et leurs intérêts commerciaux et financiers prédominants. L'Occident exige de la part des pays pauvres la liberté de commerce pour les produits qu'il exporte mais continue à protéger chez lui les secteurs que la concurrence des pays en développement peut menacer. Ainsi les négociateurs de pays industriels avancés ont maintenu les subventions de leurs Etats aux produits agricoles et gardé fermés les marchés de ces produits et du textile pour lesquels de nombreux pays du tiers-monde disposent d'un avantage comparatif. Les paysans pauvres du tiers-monde ne peuvent résister aux produits agricoles, massivement subventionnés en provenance d'Europe et des USA. Ce sont donc justement les biens que le tiers-monde pourrait produire qui sont le plus touchés par différentes formes de protectionnisme. Ainsi on prétend vouloir aider les pays en développement et on les empêche d'exporter leurs produits les privant de cette manière d'un revenu à l'exportation dont ils ont fort besoin.

Krugman lui-même souligne²⁹ cet état de fait : « Si l'Occident élève des barrières à l'importation croyant à tort protéger les niveaux de vie dans le monde occidental, il pourrait détruire l'un des aspects les plus prometteurs de l'économie mondiale actuelle : les prémices d'un développement économique largement réparti ».

Le fait de fermer ses frontières aux pays pauvres et de les forcer à ouvrir les leurs n'est pas récent. Comme le dit³⁰ Stiglitz, il y a un long passé d'injustices. Au 19^{ème}, les puissances occidentales dont beaucoup se développent à l'abri de leur protectionnisme, imposent des traités de commerces inégaux. Bairoch explique³¹ que l'expansion commerciale européenne, née de la révolution industrielle, a des conséquences différentes sur les politiques tarifaires du reste du monde. Le protectionnisme l'emporte dans les pays qui appartiendront au "monde développé" tandis que le libéralisme est imposé dans les pays qui forment aujourd'hui le tiers-monde. Ce libéralisme forcé prend deux formes : en ce qui concerne les colonies, la règle est celle du libre accès à tous les produits de la métropole mais on utilise certains moyens pour avantager les produits en provenance de celle-ci. Les pays indépendants du futur tiers-monde signent, généralement sous la pression des pays occidentaux, des traités prévoyant la suppression de droits à l'importation. La majorité de ces pays devront attendre la première guerre mondiale pour se libérer de ces contraintes datant pour la plupart de la période comprise entre 1810 et 1850.

Puisque le protectionnisme semble avoir bien réussi aux pays occidentaux, cela signifie-t-il qu'il est aujourd'hui la voie à suivre par les pays moins développés ? La justification historique du protectionnisme peut être réfutée en considérant que la réussite des pays devenus riches est partiellement due aux conséquences des « stratégies commerciales » adoptées par l'Occident. Ce dernier a pu, à une période clé de son développement, imposer à certaines nations une suppression des entraves aux échanges commerciaux de produits qu'il exporte, tout en se protégeant de leur concurrence. Vers 1750 pourtant, le revenu moyen par tête des pays du futur tiers monde est semblable à sa moyenne dans les futurs pays développés. A cette époque, rien ne semble donc joué en terme de développement pour ces nations. Mais au 19^{ème} siècle, le futur tiers monde, plongé dans un océan de libéralisme forcé, commence à accuser un grave retard dans son processus d'industrialisation³², retard déterminant pour son évolution. Simultanément, les pays occidentaux prennent le train de

²⁸ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p25-35-111-112

²⁹ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 80

³⁰ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 113

³¹ BAIROCH, P. (1999), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, p 62-64

³² BAIROCH, P. (1999), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, p 79

l'industrialisation, protègent leurs industries de transformation, continuent à commercer et à exporter des biens manufacturés. Les pays occidentaux ne vivent donc pas en autarcie. Le commerce international n'est pas remis en cause et le volume des échanges commerciaux augmente même en période de politique protectionniste³³.

Le contexte historique est donc tout à fait différent et les conséquences en termes de retard de développement pris par certains pays pauvres peut-être irrémédiables. On voit difficilement comment le tiers-monde pourrait aujourd'hui, mettre en place puis tirer avantage de pratiques protectionnistes semblables.

On l'a mentionné, le libéralisme forcé est toujours d'actualité et ne touche pas que les biens manufacturés. Comme le souligne F. Gaspart³⁴ dans son récent article sur la Politique Agricole Commune, les produits agricoles ne font toujours pas l'objet d'échanges libres entre les pays du globe. Les subsides à la production et à l'exportation des biens agricoles européens, et les tarifs douaniers imposés à l'importation, nuisent à la prospérité des agriculteurs du Sud. En effet, ces pratiques leur coupent l'accès aux marchés européens et inondent les marchés du Sud d'exportations européennes. Les Etats-Unis ont aussi pratiqué le même type de politique. Selon Gaspart, le comportement commercial des pays riches explique pourquoi de nombreux agriculteurs, notamment africains, produisent uniquement pour assurer leur subsistance. Par réaction à la politique agricole des pays du Nord, ils ne participent pas aux échanges commerciaux, ce qui est défavorable au développement économique de leur région.

En synthèse, on peut affirmer que ce n'est pas pas le libre-échange qui nuit au tiers monde mais ses modalités, le déséquilibre des forces engagées dans la relation commerciale. En réalité, les pays en voie de développement seraient les principaux bénéficiaires d'une libéralisation accrue du commerce notamment de biens manufacturés et agricoles. Dans le dernier chapitre du livre de Bairoch « Faut-il défendre la croissance ouverte ? », le professeur français Jean-Charles Asselain³⁵ considère l'expansion des échanges extérieurs comme une condition déterminante de la croissance économique moderne. Il existe, dit-il, une relation entre l'ouverture du commerce international et la croissance économique, le commerce international jouant un rôle moteur de la croissance.

Conclusions

Les démocraties d'Occident ont montré que les marchés libres disciplinés par les états réussissent à apporter croissance et prospérité dans un climat de liberté individuelle. L'ouverture aux échanges et la libéralisation des marchés seraient aussi une source d'innovation et de développement pour l'ensemble des pays pauvres. Pour cela, toute réforme mise en œuvre nécessite un certain rythme et une série d'étapes, les stratégies de réforme radicales étant à proscrire. Le succès de certains pays moins avancés prouve que le développement et la transition sont possibles pour autant que les réformes soient progressives et adaptées en fonction de la structure économique du pays concerné. Les processus de libéralisation qui recourent aux marchés doivent aussi reconnaître le rôle de l'Etat. Enfin, une condition de réussite pour les nations moins favorisées réside dans le fait que les pays riches ne puissent plus pratiquer un protectionnisme masqué tout en prônant le

³³ BAIROCH, P. (1999), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, p 75

³⁴ GASPART, F. (2004), « La Politique Agricole Commune », in *Regards Economiques*, n°19

³⁵ BAIROCH, P. (1999), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, p 242 à 260

libre-échange pour les autres. Les institutions économiques internationales telles que le Fonds Monétaire International et l'Organisation Mondiale du Commerce, ont à travailler cet objectif, au lieu de servir en priorité les intérêts commerciaux et financiers des pays industrialisés. Leurs programmes doivent être revus afin qu'ils aident réellement les pays en développement et en transition à obtenir stabilité et croissance.

Réduire le fossé qui sépare les plus favorisés des plus démunis est probablement le plus grand défi auquel sera confrontée la planète au cours du troisième millénaire. Stiglitz³⁶ se montre persuadé que la mondialisation peut être une force bénéfique pour tous, qu'elle est potentiellement capable d'enrichir chacun, en particulier les pauvres. Il entend par mondialisation la suppression des entraves au libre-échange et l'intégration des économies nationales. Dans le même esprit, Bairoch³⁷ dit : « *La libéralisation des échanges est la voie vers l'égalisation des niveaux de développement. Cette égalisation tire vers le haut ceux qui se trouvent aux niveaux inférieurs et non le contraire* ».

Enfin, le secrétaire général aux Nations Unies, Kofi Annan, a lui-même déclaré à la conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) à Bangkok en février 2000 : « *Les principaux perdants dans le monde très inégalitaire d'aujourd'hui ne sont pas ceux qui sont trop exposés à la mondialisation. Ce sont ceux qui en sont exclus* ».

³⁶ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p18

³⁷ BAIROCH, P. (1999), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, p 227

Critique de l'anti-thèse

Dans la première partie du présent document, il a été démontré que la libéralisation des marchés était source de croissance pour les pays moins développés. La procédure appliquée pour atteindre le libre-échange et le respect des règles du jeu par toutes les parties engagées dans la relation commerciale se sont avérés essentiels.

La deuxième partie du séminaire consiste à émettre un avis critique à l'encontre du travail de l'étudiant qui défend l'anti-thèse suivante : « **La libéralisation des marchés des capitaux et des biens et services ne permet pas à des pays moins développés d'avoir une croissance plus élevée** ».

Bien qu'animées de bons sentiments, les idées altermondialistes émises dans l'analyse n'étaient généralement pas la thèse à défendre. D'une part, l'étudiant qui argumente pour la thèse citée ci-dessus aborde d'autres thèmes connexes de grande importance mais qui sortent du débat, par exemple les effets de la croissance sur la pauvreté. Il est utile de rappeler que la croissance n'a du sens que si elle s'accompagne de développement et d'une amélioration du niveau de vie des populations. Cette question pertinente mériterait toutefois de faire l'objet d'une analyse distinguée.

D'autre part, l'argumentation « antagoniste » s'appuie principalement sur des expériences négatives relatées par l'économiste américain Joseph Stiglitz. Dans son livre « La Grande Désillusion », Stiglitz s'attache à faire le procès des instances internationales telles que le Fonds Monétaire International (FMI) dont les pratiques sont parfois critiquables. Mais il le fait sans pour autant remettre en question les théories économiques qui prônent la libéralisation des marchés. Il signifie clairement son point de vue d'entrée de jeu : « *Je suis persuadé que la mondialisation - la suppression des entraves au libre-échange et l'intégration des économies nationales grâce à l'action d'une série d'institutions conçues pour amener la croissance économique à tous - peut être une force bénéfique, ... Mais je suis convaincu aussi que, pour qu'elle le fasse réellement, la façon dont on l'a gérée doit être radicalement revue* »³⁸.

Dans la suite de ce document, seuls les arguments jugés pertinents et avancés pour contrer la thèse de la libéralisation des marchés, sont repris en italique puis analysés.

Développement

« S'ils ne peuvent être contestés dans leurs fondements, les avantages comparatifs sont contestables quant à leur fonctionnement dans la réalité et notamment leurs effets sur la croissance des pays pauvres...L'écart entre les pauvres et les riches s'élargit et la mondialisation n'a pas réduit la pauvreté, n'a pas assuré la stabilité, ni la croissance contrairement à ce que la théorie nous prédit. »

La théorie des avantages comparatifs qui se trouve au fondement du commerce international, n'est en réalité pas mise en cause. Ce qui l'est, ce sont les injustices du système commercial mondial, sur lesquelles les institutions internationales ferment les yeux (et même encouragent). On peut considérer que le jeu est pipé. La libéralisation du commerce est souvent instaurée dans de mauvaises conditions sous la pression de

³⁸ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 18

l'Occident qui maintient lui-même des mesures protectionnistes à l'égard des pays en développement.

Doit-on rejeter une théorie démontrée favorable aux nations sous prétexte qu'elle est mal appliquée ? N'est-il pas préférable de veiller à l'instauration de manière adéquate, à édicter des règles justes ? Stiglitz parle³⁹ de règles qui accorderaient l'attention aux pauvres comme aux puissants et qui seraient fixées par des procédures démocratiques. C'est le rôle de l'OMC de veiller à ce que le commerce international soit équitable.

Des millions d'habitants d'Asie ont vu leur sort amélioré grâce à la croissance de leur pays, fondée sur les exportations et sur l'ouverture au commerce international. En Occident, la libéralisation des échanges entre les pays européens (Union européenne) et entre les États-Unis, le Canada et le Mexique (ALENA, Accord de libre-échange nord-américain) est assurée. Les initiatives de libre-échange se multiplient également en Amérique latine (le MERCOSUR : Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Chili), ainsi qu'en Asie (ASEAN, Association des nations de l'Asie du Sud-Est ; APEC, Accord de coopération économique des pays du Pacifique).

« Si le commerce international et particulièrement la libéralisation des marchés et des capitaux permet en théorie une croissance plus élevée, rien ne prédit dans le modèle une évolution favorable à long terme. »

C'est au contraire à long terme que les effets favorables de la libéralisation des marchés apparaissent. L'important est d'initier le processus de croissance, de créer un état de droit et un climat attractif pour les investissements. Au fur et à mesure que le capital et la technologie affluent vers les pays moins avancés, les salaires progressent en même temps que la productivité de leur économie⁴⁰. L'augmentation des salaires, jointe notamment à l'amélioration des niveaux d'éducation et des soins de santé, fait progresser le niveau de vie des populations.

« La libéralisation ...du commerce ... est censée accroître le revenu d'un pays en le forçant à transférer ses ressources d'usage peu productif à d'autres qui le sont plus ... Pour créer des firmes et des emplois nouveaux (croissance), il faut du capital et l'esprit d'entreprise. Or dans les pays en voie de développement le second fait souvent défaut (manque d'éducation) et le premier aussi en raison du manque de crédit bancaire ... si les banques internationales financent sans difficulté les multinationales et même les grandes entreprises du pays, elles laissent les PME nationales sur leur faim .»

Comme expliqué dans le développement de la thèse, Stiglitz insiste sur l'aspect progressif des réformes visant à libéraliser les marchés et sur la nécessité de mettre en place des filets de sécurité : des institutions financières solides, un système bancaire sain qui finance réellement les entreprises, un cadre réglementaire adéquat et des bases fondamentales à la création d'emplois⁴¹. Si la libéralisation des marchés permet effectivement à terme à des pays moins développés d'avoir une croissance plus élevée, ceci n'implique pas qu'elle doive être instaurée aveuglément et en peu de temps ! Il faut une période de transition. Les pays asiatiques qui ont réussi ont agi graduellement et n'ont pas libéralisé les marchés par des thérapies de choc telles qu'elles sont conseillées par le FMI. Ils ont pu lever leurs barrières

³⁹ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 25

⁴⁰ KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, p 68

⁴¹ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 130

protectionnistes notamment après avoir créé de nouveaux emplois.

Il est vrai que le FMI exige souvent des pays pauvres qu'ils accélèrent le rythme de libéralisation du commerce en faisant de cette accélération une condition de son aide en cas de crise⁴². Les pays en développement ont rarement les moyens de se défendre. Stiglitz envisage comme solution que le FMI doive rendre publiques ses prévisions relatives à l'impact de ses plans sur la pauvreté et le chômage⁴³. Il encourage également les pays pauvres à refuser autant que possible de se laisser asservir par le FMI.

« Les flux de capitaux spéculatifs ne peuvent servir à créer des emplois, les entreprises n'investissent pas à long terme avec de l'argent que l'on peut retirer d'un moment à l'autre. Les risques que créent ces flux rendent moins attractif l'investissement à long terme dans un pays en voie de développement entraînant un impact négatif sur la croissance. »

On le sait, le protectionnisme désigne les politiques nationales qui cherchent à limiter l'accès du marché intérieur aux biens, services, facteurs ou capitaux étrangers. Il faut bien admettre que limiter l'accès du marché intérieur aux capitaux durables serait un non-sens. On a vu que la libre circulation des capitaux était nécessaire pour que les investissements à long terme puissent se faire dans des pays où les opportunités sont nombreuses mais où le capital est faible ; grâce aux capitaux étrangers, un pays peut exploiter son potentiel de croissance en investissant dans les projets rentables, au delà de ce qui serait possible avec l'épargne de la nation. Ceci est vrai dans les pays qui ont un déficit d'épargne mais aussi dans les pays à forte épargne avec des perspectives de croissance encore plus fortes comme en Asie.

En réalité, ce sont les capitaux investis à court terme, de part leur volatilité qui peuvent occasionner des coûts énormes à une nation et qui sont susceptibles de déclencher des crises financières. Stiglitz considère que chaque fois que l'argent spéculatif impose des externalités négatives, les interventions de l'Etat sont souhaitables via le système bancaire ou la fiscalité⁴⁴. Par une mesure fiscale, Stiglitz entend l'introduction d'une taxe de type Tobin dont l'objectif serait de diminuer les mouvements de capitaux de court terme pour ne conserver que les investissements longs. James Tobin a en effet proposé en 1971 d'imposer une taxe sur les transactions internationales afin de décourager les allers-retours de capitaux très volatiles, uniquement motivés par la spéculation de court terme.

Il est nécessaire à ce niveau de l'analyse de nuancer la thèse initiale en précisant que la libéralisation des marchés des capitaux *durables* est favorable à la croissance des pays moins développés.

« Si nous reprenons les hypothèses fondamentales sur lesquelles repose la théorie de Ricardo, on suppose une information parfaite, des marchés complets qui permettent à la main du marché d'Adam Smith de guider l'économie vers une efficacité optimale. Or, les conditions sont telles que l'information est imparfaite et les marchés incomplets. »

Un article⁴⁵ paru en 1999 dans les dossiers économiques du FMI, bien que non spécifique aux pays moins développés, permet de clarifier quelque peu ce point.

⁴² STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 113

⁴³ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 378 et 387

⁴⁴ STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard, p 372

⁴⁵ EICHENGREEN, B. et al. (1999), « La libéralisation des Mouvements des Capitaux », in *Dossiers Economiques du Fonds Monétaire International*, n°17.

Les auteurs commencent par rappeler que la mobilité internationale des capitaux permet aux pays ayant des ressources d'épargne limitées d'attirer des financements pour leurs projets d'investissement internes.

Ils s'interrogent ensuite si la libre circulation des capitaux génère une affectation efficace des ressources vu que le fonctionnement des marchés financiers déréglementés est faussé par le manque d'informations complètes. En effet, l'information est très largement « asymétrique » sur les marchés des capitaux, toutes les parties ne disposant pas de la même information. Le terme « marchés financiers déréglementés » signifie le fait de lever toutes les restrictions qui pèsent sur ces transactions, de laisser les capitaux entrer et sortir du pays sans contrôle ni entrave.

Il est alors admis que l'asymétrie d'information est cause d'inefficiences et les auteurs se posent la question de savoir comment conduire la libéralisation de manière à en limiter les risques tout en conservant les bénéfices. Selon eux, les pouvoirs publics disposent de moyens pour atténuer les inconvénients que peuvent causer les problèmes d'information asymétrique. En effet, la libéralisation financière n'améliorerait l'efficacité que lorsqu'elle s'accompagne de politiques adéquates « *permettant de limiter l'aléa moral, l'antisélection, la volatilité excessive et les problèmes connexes, et à en circonscrire les éventuelles conséquences fâcheuses*⁴⁶ ». Sans entrer dans le détail de ces politiques appropriées, il est intéressant de souligner que, d'après cet article, la libéralisation prônée par le FMI n'interdit pas les interventions de l'Etat sur le marché ! Il est plutôt conseillé une « *réglementation prudentielle visant notamment à permettre aux autorités de surveiller les courants qui pourraient menacer la stabilité du système, de manière à pouvoir corriger la situation si nécessaire* ».

Enfin, les auteurs adoptent le même avis que Stiglitz en affirmant que la libéralisation des marchés doit s'effectuer de manière ordonnée et graduelle.

« Le lien que Krugman prédit entre ouverture et croissance est-il juste ? D'après Bairoch, au 19^{ème}, c'est la croissance économique qui entraîne le développement du commerce extérieur, pas l'inverse. Entre 1860 et 1892, pendant la période de libre échange, le ralentissement de la croissance économique précéda celui du commerce extérieur. ...Il semble que le commerce ait également échoué dans son rôle moteur de la croissance dans le tiers monde. »

L'impact positif sur sa croissance de la libre ouverture au commerce international d'une nation a été démontré dans la première partie du travail. L'aspect historique du problème soulevé n'en modifie pas les données actuelles ni les solutions que l'on peut y apporter aujourd'hui. En outre, le fait que ce soit la croissance qui, dans le passé, ait eu un rôle moteur sur le commerce et pas l'inverse, est sujet à controverses. Dans le dernier chapitre du livre de Bairoch « Faut-il défendre la croissance ouverte ? », le professeur français Jean-Charles Asselain⁴⁷ affirme son désaccord avec l'historien. Le point de divergence qui le sépare des analyses de Paul Bairoch concerne la relation entre ouverture internationale et croissance économique. Asselain interprète différemment les faits historiques et démontre que le libre-échange n'est pas synonyme de stagnation ou de régression économique. Selon lui, il existe une relation entre l'ouverture du commerce international et la croissance économique, le commerce international jouant un rôle moteur de la croissance.

⁴⁶ EICHENGREEN, B. et al. (1999), « La libéralisation des Mouvements des Capitaux », in *Dossiers Economiques du Fonds Monétaire International*, n°17.

⁴⁷ BAIROCH, P. (1999), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, p 242 à 260

L'étudiant défendant la thèse contre la libéralisation des marchés, conclut son analyse sur ces mots :

« Il n'est pas toujours vrai que la libéralisation des marchés et des capitaux permet à des pays moins développés d'avoir une croissance plus élevée. C'est vrai dans certains cas, mais souvent la libéralisation, telle qu'elle est pratiquée à l'heure actuelle, laisse des pays exsangues et à la merci d'un système qui ne laisse que peu de place aux questions d'ordre éthique. »

Quel est son point de vue sur l'argumentation favorable au libre-échange initialement présentée dans la première partie du document ?

Retenons une des idées principales présentées dans son travail de contre-argumentation : le libre-échange est comparable à un contrat commercial, seulement avantageux pour les deux parties s'il est le fruit d'une conclusion idéale de contrat entre co-contractants ayant accès à la même information et ayant le même « poids » dans la relation commerciale.

A cela, l'on peut répondre que pour tirer profit du libre-échange, la théorie ricardienne des avantages comparatifs ne postule pas un rapport de force égal entre nations qui commercent librement. Mais la théorie ne suffit pas. La comparaison évoquée offre la possibilité de souligner une nouvelle fois l'importance d'un système juridique équitable du commerce mondial, système dont un organisme international tel que l'OMC devrait être le garant.

En définitive et puisque la mondialisation va de toute évidence se poursuivre, le promondialiste et l'altermondialiste peuvent se rejoindre dans un propos nuancé : **Pour autant que des règles commerciales équitables soient établies et respectées, la libéralisation des marchés des capitaux et des biens et services permet à des pays moins développés d'avoir une croissance plus élevée.**

Afin que la mondialisation réussisse, ces règles doivent être fixées de manière transparente et démocratique par des institutions publiques mondiales réformées, ceci – rêvons un peu – dans un souci de bienveillance à l'égard de tous.

Bibliographie

BAIROCH, P. (1999), *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte.

EICHENGREEN, B., MUSSA, M., DELL'ARICCIA, G., DETRAGIACHE, E., MILESI-FERRETTI, G., TWEEDIE, A. (1999), « La libéralisation des Mouvements des Capitaux », in *Dossiers Economiques du Fonds Monétaire International*, n°17.

GASPART, F. (2004), « La Politique Agricole Commune », in *Regards Economiques*, n°19, 14-20.

KRUGMAN, P. R. (2000), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte.

KRUGMAN, P. R. et OBSTFELD, M. (2001), *Economie internationale*, De Boeck.

STIGLITZ, E. J. (2002), *La Grande Désillusion*, Fayard.

PARTIE IV

TRAVAIL DANS LE CADRE DU COURS DE METHODES QUANTITATIVES III

Etude des dépenses sociales belges et de l'évolution du taux
de remplacement des allocations sociales

Table des matières

Introduction	61
1. Source des données et difficultés rencontrées	61
2. Analyse des dépenses sociales	62
3. Analyse des taux de remplacement	68
3.1. Méthode de calcul	
3.1. Résultats	
4. Taux de remplacement des allocations de chômage	74
5. Evolution des dépenses sociales avec un taux de remplacement constant	75
Conclusion	78
Bibliographie	79
Annexes	80

Introduction

La Sécurité Sociale belge se trouve aujourd'hui confrontée au défi important lié au caractère supportable du financement de la protection sociale. Un groupe toujours plus restreint de personnes actives sur le marché de l'emploi doit assurer le versement de prestations sociales en constante augmentation. La problématique des pensions et plus largement des allocations sociales est généralement envisagée sous l'angle des dépenses futures projetées et des orientations du gouvernement en matière de politique budgétaire. La présente étude porte non pas sur l'avenir, mais sur la manière dont la Sécurité Sociale a abordé la protection sociale au cours des décennies passées.

Comment ont évolué les dépenses sociales de notre pays et quelle est la tendance en ce qui concerne les allocations sociales ? Les syndicats tirent la sonnette d'alarme. D'après eux, depuis une vingtaine d'années, les allocations moyennes de pension, de maladie, de chômage et de prépension auraient fortement reculé par rapport aux salaires moyens. La situation des allocataires sociaux ne cesserait de se dégrader. Qu'en est-il exactement ? Les allocations sociales ont-elles réellement baissé en regard des salaires ? Si oui, quels facteurs peuvent expliquer cette diminution ?

Dans la première partie du document, les dépenses sociales belges sont analysées sur trois décennies. Dans un contexte de hausse des coûts de prestations sociales, les composantes majeures des dépenses sont mises en évidence.

Ensuite, l'étude de l'évolution passée du taux de remplacement des allocations sociales c'est-à-dire le rapport entre l'allocation moyenne et le salaire moyen, permet d'estimer si ces allocations suivent l'évolution des salaires ou s'il y a, comme l'affirment les syndicats, une baisse effective des taux. Les facteurs qui expliquent la tendance évolutive des taux de remplacement sont identifiés et dans la mesure du possible, replacés dans leur contexte historique. Dans ce cadre, le cas des allocations de chômage fera l'objet d'une analyse plus avancée.

Enfin, sera envisagé l'impact, en termes de coûts, du maintien constant des taux de remplacement des prestations sociales.

1. Source des données et difficultés rencontrées

Pour l'étude des dépenses sociales, la banque de données observées est réalisée sur base de la comptabilité nationale (<http://www.belgostat.be>). L'évolution des dépenses de prestations sociales belges est étudiée dans le cadre des comptes globaux de la Sécurité Sociale et des administrations publiques. Quant au Produit Intérieur Brut, il est disponible dans la rubrique « Indices clés de la Belgique ». Les données sont « déflatées » par l'indice des prix à la consommation pour obtenir des chiffres à prix constants de 2000. Les suites de données relatives aux dépenses sociales sont présentées de 1970 à 2002, sauf les dépenses de prépension dont le régime n'a été instauré qu'en 1976.

Les taux de remplacement sont calculés pour les allocations de pension, prépension et de chômage. Les indemnités de maladies/invalidité ne sont pas traitées dans cette partie du travail. Pour le calcul des taux de remplacement, les séries de chiffres nécessaires portent principalement sur l'emploi salarié du secteur privé, l'évolution du nombre de prépensionnés, du nombre de pensionnés du secteur privé et de chômeurs. Ces données

proviennent de l'ONP (pensions) et de l'ONEM (chômage et prépension), par le biais du Bureau fédéral du Plan.

Les séries se rapportent aux années comprises entre 1970 et 2000, mise à part la série relative aux nombres de pensionnés du secteur privé qui ne débute qu'en 1987. C'est à partir de cette date que le Bureau fédéral du Plan a élaboré un traitement statistique pour calculer le nombre de pensionnés salariés "purifiés" des doubles comptages¹. En effet, la statistique des bénéficiaires de pension publiée annuellement par l'Office National des Pensions distingue les pensions pures et mixtes. Un pensionné pur ne bénéficie que d'une seule pension payée par l'ONP tandis qu'un pensionné mixte cumule les pensions de salarié, d'indépendant et/ou de revenu garanti. Le nombre total de pensions payées dépasse donc le nombre de pensionnés. Puisque l'ONP ne décide pas où répartir les individus à carrière mixte, c'est le traitement statistique de ces données, opéré par le Bureau fédéral du Plan, qui permet de ventiler ces pensions mixtes, traduites en équivalents purs, entre les trois régimes gérés par l'ONP. Cependant, la méthode de calcul (semble-t-il relativement compliquée) n'ayant pu être obtenue auprès du Bureau du Plan pour compléter la série, il a été jugé préférable de se limiter à une suite plus courte mais plus fiable de données relatives aux nombres de pensionnés du secteur privé.

Il faut également préciser qu'en Belgique, les thèmes liés à l'évolution des prestations sociales et des salaires sont très délicats. Ils font l'objet d'âpres discussions entre les acteurs sociaux et politiques du pays. Les taux de remplacement des allocations sociales connaissent une évolution fortement influencée par leur adaptation au bien-être et par les plafonds salariaux appliqués pour leur calcul. Lorsque l'on aborde cette problématique, les écrits abondent sur le sujet (notamment sur le net) : revendications syndicalistes, communiqués ministériels et autres textes explosifs des partis d'opposition. Il est cependant difficile d'obtenir des données historiques officielles, précises et complètes relatives à ces informations.

A noter enfin que pour plus de clarté dans la présentation, certains détails de calculs ou longues séries de données/résultats figurent dans les annexes.

2. Analyse des dépenses sociales

Les comptes de la banque nationale fournissent les dépenses sociales à prix courants. Afin de rendre les chiffres des différentes années comparables, les dépenses à prix courants (en annexe 1) ont été converties en dépenses à prix constants à l'aide de l'indice des prix à la consommation en base 2000 égale à 100. Elles sont présentées dans le tableau 2.1.

Commençons par examiner les séries de chiffres récoltés. On observe un manque de données relatif à la prépension pour les années avant 1976. De plus, la dépense beaucoup plus faible de 15 millions d'euros effectuée cette année-là, présente une discontinuité par rapport aux années suivantes.

Le régime de prépension a effectivement été créé au cours de l'année 1976 dans une période de crise consécutive au premier choc pétrolier. L'objectif visé était la lutte contre le chômage des jeunes puisque il était escompté que les départs en prépension soient

¹ ENGLERT, M. *et al* (2002), *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91, p 40

remplacés par l'engagement de jeunes chômeurs. Le fait que le montant de 1976 ne porte pas sur une année complète explique, tout au moins en partie, le chiffre anormalement faible de cette première année. Dans la suite du document, on débutera les séries relatives aux prépensions par l'année 1977.

Tableau 2.1. - Dépenses en millions d'euros des administrations de la Sécurité Sociale (prix constants en base 2000)

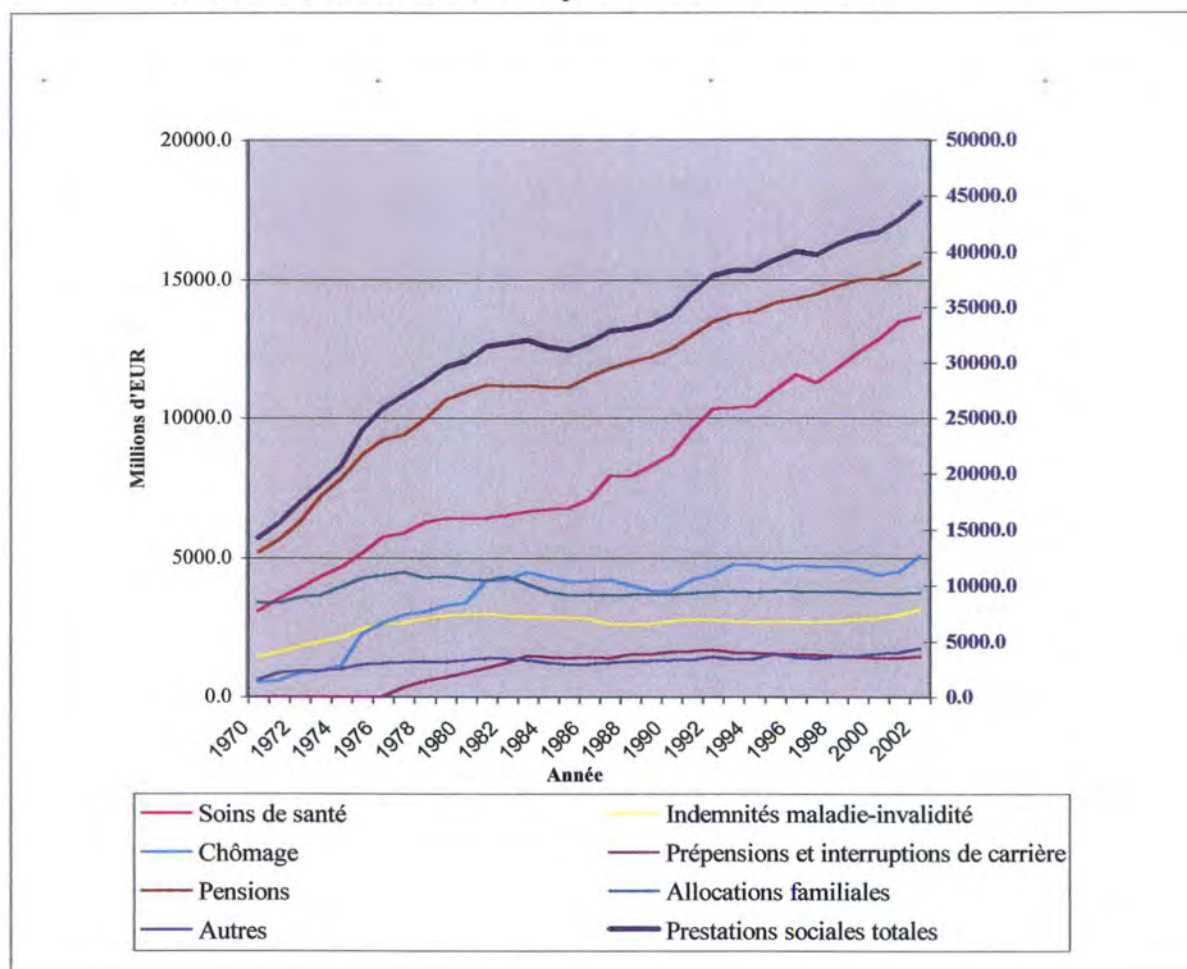
	Prestations sociales totales	Soins de santé	Indemnités maladie-invalidité	Chômage	Prépensions et interruptions de carrière	Pensions	Allocations familiales	Autres
1970	14283.7	3079.3	1439.5	530.5	-	5201.4	3416.5	616.5
1971	15623.2	3542.1	1604.6	590.4	-	5644.7	3380.3	861.0
1972	17423.6	3917.1	1801.6	866.3	-	6293.1	3603.6	942.0
1973	19052.0	4336.1	1967.6	922.3	-	7204.9	3653.7	967.3
1974	20741.2	4658.2	2130.7	1129.1	-	7860.3	3949.9	1013.0
1975	23971.2	5179.9	2439.5	2256.4	-	8685.0	4251.6	1159.0
1976	25856.1	5741.2	2620.2	2650.7	15.7	9225.9	4380.7	1221.6
1977	26975.4	5877.6	2653.7	2941.9	338.3	9399.7	4495.6	1268.5
1978	28225.1	6270.8	2813.5	3067.5	561.3	9948.8	4285.5	1277.8
1979	29567.5	6399.0	2925.1	3272.8	717.7	10668.3	4326.6	1258.0
1980	30140.5	6408.1	2982.2	3378.7	878.0	10934.2	4228.8	1330.5
1981	31464.2	6436.5	2992.2	4189.3	1044.0	11201.0	4194.4	1406.7
1982	31749.5	6523.9	2934.1	4211.0	1240.2	11139.3	4313.9	1387.0
1983	32045.9	6653.5	2892.9	4474.2	1491.5	11156.0	4041.3	1336.5
1984	31431.0	6732.6	2874.1	4299.1	1443.8	11088.1	3768.7	1224.5
1985	31105.6	6771.1	2858.2	4138.6	1392.1	11112.7	3659.9	1172.9
1986	31817.6	7087.7	2808.9	4132.0	1434.6	11477.5	3688.2	1188.8
1987	32840.2	7920.1	2630.6	4207.3	1397.8	11791.3	3662.8	1230.2
1988	33041.1	7917.0	2600.7	3993.9	1542.2	12015.6	3695.4	1276.2
1989	33463.2	8273.9	2635.1	3832.7	1526.8	12196.8	3689.2	1308.9
1990	34341.0	8691.9	2716.0	3799.5	1626.2	12495.6	3675.1	1336.7
1991	36285.2	9579.5	2797.2	4202.1	1653.0	13004.5	3725.0	1324.0
1992	37854.1	10318.0	2773.8	4375.7	1695.2	13483.0	3767.1	1441.4
1993	38349.7	10375.5	2724.6	4764.8	1612.2	13736.9	3788.5	1347.2
1994	38392.7	10414.2	2677.8	4745.6	1571.5	13839.5	3763.1	1380.9
1995	39323.3	10996.0	2695.0	4580.8	1547.7	14169.8	3797.1	1536.9
1996	40017.5	11563.9	2705.8	4704.4	1527.0	14311.6	3794.4	1410.5
1997	39769.8	11257.6	2666.0	4671.2	1513.6	14494.3	3784.3	1382.8
1998	40706.7	11789.6	2731.5	4697.1	1467.5	14764.9	3791.8	1464.1
1999	41410.1	12361.9	2791.2	4606.5	1447.8	14979.3	3754.2	1469.2
2000	41760.2	12827.9	2839.6	4380.6	1398.7	15031.9	3718.4	1563.1
2001	42927.7	13481.7	2950.4	4517.8	1405.8	15251.4	3712.8	1607.8
2002	44445.5	13662.2	3131.7	5057.0	1458.0	15624.3	3761.8	1750.4
TCG(%)	211.2	343.7	117.6	853.2	330.9	200.4	10.1	183.9

D'autre part, en ce qui concerne l'évolution au sein des séries, on peut constater que le montant des prestations totales en termes réels a été multiplié par trois entre 1970 et 2000. Chacun des postes de la Sécurité Sociale, excepté celui des allocations familiales, accuse une tendance haussière relativement forte, principalement les soins de santé et les prestations de chômage dont les taux de croissance globaux (TCG) sont respectivement de 343% et 853% !

Le graphique suivant permet de se faire une idée plus précise de l'évolution des prestations sociales pendant les dernières décennies.

Graph 2.1. - Evolution en millions d'euros des prestations sociales de 1970 à 2002

L'échelle de droite concerne les prestations sociales totales



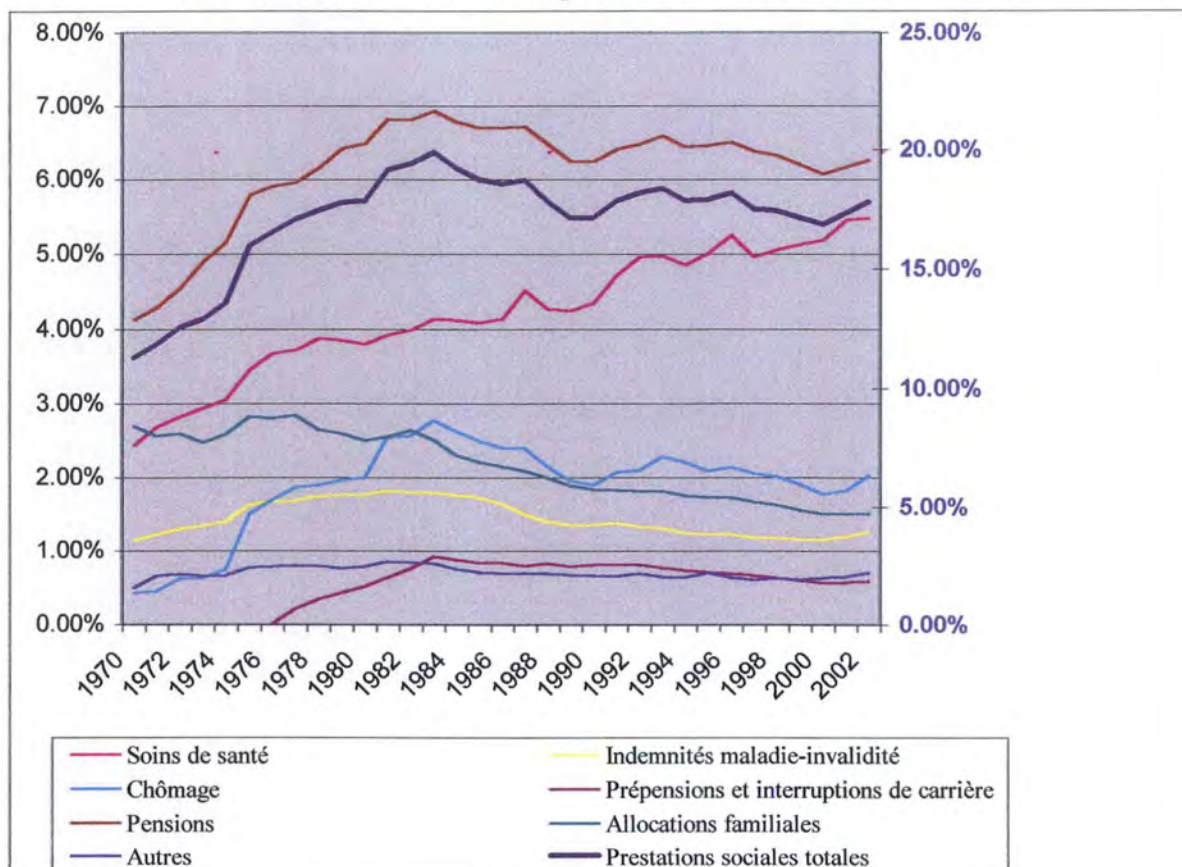
Pour connaître l'impact réel des dépenses sociales en matières de coût pour la nation, il y a lieu d'exprimer les dépenses sociales en pourcentage du produit intérieur brut. Pour cela, les données à prix courants ont été divisées par le PIB de l'année correspondante. Le résultat du calcul est présenté dans le tableau 2.2.

Tableau 2.2. - Dépenses en % du PIB des administrations de la Sécurité Sociale

Année	Prestations sociales totales	Soins de santé	Indemnités maladie-invalidité	Chômage	Prépensions et interruptions de carrière	Pensions	Allocations familiales	Autres
1970	11.30%	2.44%	1.14%	0.42%	-	4.12%	2.70%	0.49%
1971	11.86%	2.69%	1.22%	0.45%	-	4.28%	2.57%	0.65%
1972	12.56%	2.82%	1.30%	0.62%	-	4.54%	2.60%	0.68%
1973	12.93%	2.94%	1.34%	0.63%	-	4.89%	2.48%	0.66%
1974	13.61%	3.06%	1.40%	0.74%	-	5.16%	2.59%	0.66%
1975	15.96%	3.45%	1.62%	1.50%	-	5.78%	2.83%	0.77%
1976	16.54%	3.67%	1.68%	1.70%	/	5.90%	2.80%	0.78%
1977	17.08%	3.72%	1.68%	1.86%	0.21%	5.95%	2.85%	0.80%
1978	17.45%	3.88%	1.74%	1.90%	0.35%	6.15%	2.65%	0.79%
1979	17.77%	3.85%	1.76%	1.97%	0.43%	6.41%	2.60%	0.76%
1980	17.86%	3.80%	1.77%	2.00%	0.52%	6.48%	2.51%	0.79%
1981	19.14%	3.92%	1.82%	2.55%	0.64%	6.82%	2.55%	0.86%
1982	19.41%	3.99%	1.79%	2.57%	0.76%	6.81%	2.64%	0.85%
1983	19.91%	4.13%	1.80%	2.78%	0.93%	6.93%	2.51%	0.83%
1984	19.22%	4.12%	1.76%	2.63%	0.88%	6.78%	2.30%	0.75%
1985	18.76%	4.08%	1.72%	2.50%	0.84%	6.70%	2.21%	0.71%
1986	18.57%	4.14%	1.64%	2.41%	0.84%	6.70%	2.15%	0.69%
1987	18.71%	4.51%	1.50%	2.40%	0.80%	6.72%	2.09%	0.70%
1988	17.80%	4.26%	1.40%	2.15%	0.83%	6.47%	1.99%	0.69%
1989	17.14%	4.24%	1.35%	1.96%	0.78%	6.25%	1.89%	0.67%
1990	17.16%	4.34%	1.36%	1.90%	0.81%	6.24%	1.84%	0.67%
1991	17.86%	4.72%	1.38%	2.07%	0.81%	6.40%	1.83%	0.65%
1992	18.18%	4.95%	1.33%	2.10%	0.81%	6.47%	1.81%	0.69%
1993	18.37%	4.97%	1.31%	2.28%	0.77%	6.58%	1.81%	0.65%
1994	17.87%	4.85%	1.25%	2.21%	0.73%	6.44%	1.75%	0.64%
1995	17.91%	5.01%	1.23%	2.09%	0.71%	6.45%	1.73%	0.70%
1996	18.17%	5.25%	1.23%	2.14%	0.69%	6.50%	1.72%	0.64%
1997	17.49%	4.95%	1.17%	2.05%	0.67%	6.38%	1.66%	0.61%
1998	17.43%	5.05%	1.17%	2.01%	0.63%	6.32%	1.62%	0.63%
1999	17.13%	5.11%	1.15%	1.91%	0.60%	6.20%	1.55%	0.61%
2000	16.85%	5.18%	1.15%	1.77%	0.56%	6.07%	1.50%	0.63%
2001	17.33%	5.44%	1.19%	1.82%	0.57%	6.16%	1.50%	0.65%
2002	17.80%	5.47%	1.25%	2.03%	0.58%	6.26%	1.51%	0.70%

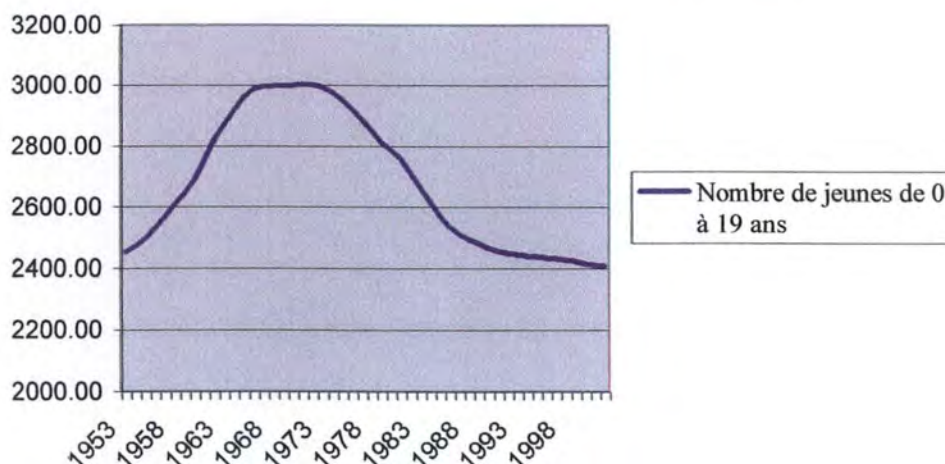
L'accroissement des dépenses sociales est le plus frappant dans les années '70 jusqu'en 1983 où le pic historique est atteint (voir également le graphe 2.2.). Cette année-là en effet, l'ensemble des dépenses sociales s'élève à près de 20% du PIB ! Par la suite, les coûts sociaux totaux tendent à se stabiliser. Après 1983, les dépenses en soins de santé continuent à augmenter par rapport au PIB tandis que les allocations familiales sont en nette diminution.

Graphe 2.2. - Evolution en % PIB des dépenses de prestations sociales de 1970 à 2002
L'échelle de droite concerne les prestations sociales totales



Le coût des allocations familiales en baisse témoigne du phénomène démographique de dénatalité apparaissant depuis quelques années dans notre pays. Le graphique suivant montre l'évolution en cloche du nombre de jeunes de notre pays âgés de 0 à 19 ans.

Graphe 2.3. - Evolution de 1953 à 2002 (en milliers) du nombre de jeunes âgés de 0 à 19 ans
Source des données : Bureau fédéral du Plan



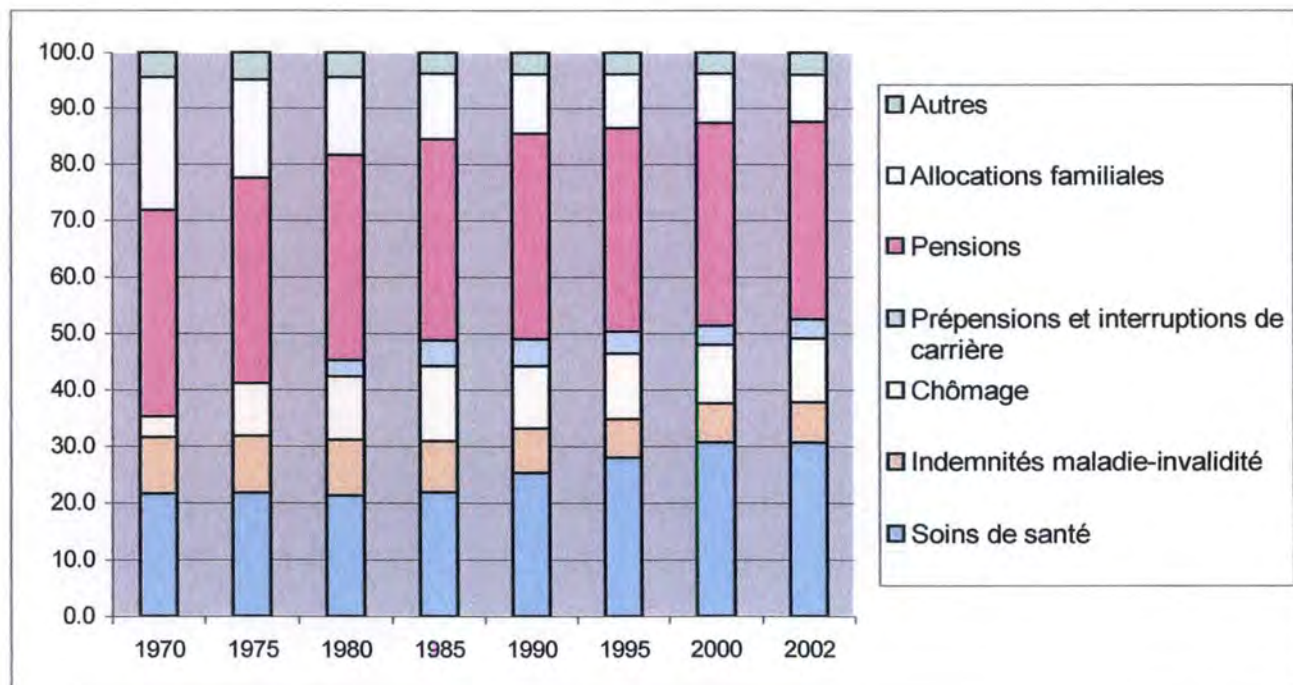
Enfin, on peut se demander comment évolue chaque branche de la Sécurité Sociale à l'intérieur des dépenses totales. Pour cela, chaque poste est divisé par le montant des prestations sociales totales de l'année correspondante. Dans le tableau 2.3, les dépenses de chaque rubrique, à intervalle de cinq ans, sont exprimées en pourcentage des prestations sociales totales.

Tableau 2.3. - Evolution des dépenses sociales en pourcentage des prestations totales

Année	Soins de santé	Indemnités maladie-invalidité	Chômage	Prépensions et interruptions de carrière	Pensions	Allocations familiales	Autres
1970	21.6	10.1	3.7	-	36.4	23.9	4.3
1975	21.6	10.2	9.4	-	36.2	17.7	4.8
1980	21.3	9.9	11.2	2.9	36.3	14.0	4.4
1985	21.8	9.2	13.3	4.5	35.7	11.8	3.8
1990	25.3	7.9	11.1	4.7	36.4	10.7	3.9
1995	28.0	6.9	11.6	3.9	36.0	9.7	3.9
2000	30.7	6.8	10.5	3.3	36.0	8.9	3.7
2002	30.7	7.0	11.4	3.3	35.2	8.5	3.9

Ce calcul fournit des informations complémentaires intéressantes. D'une part, on observe que les postes les plus importants en terme relatif des prestations sociales sont les dépenses de pensions jointes aux dépenses de soins de santé (en 2000, 66.7% du total des prestations sociales). D'autre part, au sein des prestations totales, seuls les soins de santé sont en nette progression alors que les allocations familiales, par exemple, sont en baisse. Ceci est facilement visualisable dans l'histogramme suivant.

Graphe 2.4. - Evolution des dépenses sociales en % des prestations totales



Avant d'aborder l'analyse du taux de remplacement proprement dite, il est intéressant d'avoir un bref aperçu de l'évolution générale du nombre de personnes concernées par les revenus de remplacement de la Sécurité Sociale : les allocataires sociaux et les cotisants.

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre de personnes ayant perçu un revenu de remplacement dans le régime des travailleurs salariés durant la période de 1970 à 2000.

Tableau 2.4. - Nombre de bénéficiaires de prestations de la Sécurité Sociale (régime de travailleurs salariés)

Année	Nombre de pensionnés bénéficiant d'une pension de retraite ¹	Nombre de prépensionnés	Nombre de chômeurs	Nombre de personnes en incapacité de travail ¹	Nombre total d'allocataires
1970	550737	-	67235	172218	790790
1980	760761	74809	322241	255262	1413073
1990	893233	142814	455106	241995	1733148
2000	1068672	114135	599488	255864	2038159
Source : Ministère des Affaires Sociales - institutions de Sécurité Sociale : données administratives, in <i>Analyse des forces/faiblesses de la protection sociale des travailleurs salariés en Belgique</i>					

Il ressort du tableau 2.4. qu'entre 1970 et 2000, le nombre total de bénéficiaires de prestations a augmenté de manière drastique. Au cours de la période considérée, le nombre de chômeurs a par exemple été multiplié par 8. Le nombre de cotisants (assujettis à la Sécurité Sociale) aurait quant à lui augmenté de 19% environ². Il s'agit donc d'une croissance fort limitée en comparaison avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations.

En synthèse de cette première partie, on peut dire qu'une augmentation très importante du nombre de bénéficiaires de prestations et des dépenses sociales s'accompagne d'une croissance nettement plus modérée du nombre de cotisants. On peut dès lors se demander si l'augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations est compensée par une diminution ou une hausse moins rapide des prestations, c'est-à-dire si le degré de protection offert par la Sécurité Sociale a diminué pour compenser la croissance du nombre d'individus.

3. Analyse du taux de remplacement moyen

3.1. Méthode de calcul

Il s'agit d'étudier l'évolution de la hauteur des prestations moyennes par rapport au salaire moyen. Les allocations examinées concernent le chômage, la pension et la prépension. N'est pas abordé dans cette étude, le taux de remplacement d'indemnités telles que les allocations familiales. Pour ce type de prestation, on ne peut effectivement pas parler de ratio de remplacement au sens strict puisque les allocations familiales sont censées compléter un revenu existant et nullement le remplacer.

L'outil habituellement utilisé pour évaluer si les allocations sociales sont en baisse par rapport aux salaires est le taux de remplacement moyen de ces allocations.

² MINISTÈRE FEDERAL DES AFFAIRES SOCIALES, (2002), Administration de l'information et des études, *Analyse des forces/faiblesses de la protection sociale des travailleurs salariés en Belgique*

Dans une analyse de type macro-économique, on définit le taux de remplacement (allocation sociale par rapport au salaire moyen) des prestations de Sécurité Sociale comme étant le rapport :

$$\frac{\text{Allocation moyenne brute}}{\text{Salaire moyen brut}}$$

Ce taux est donc calculé sur base de masses globales de prestations des diverses branches de la Sécurité Sociale ainsi que sur les salaires. Il ne doit pas être confondu avec le taux de remplacement individuel qui indique le rapport entre le manque à gagner et la prestation dans le cas d'un bénéficiaire d'une allocation bien précise.

Bien qu'il s'agisse d'un rapport qui donc supprime la nécessité de passer à prix constants, le salaire moyen brut et l'allocation moyenne brute ont été calculés à prix constants, ceci afin de pouvoir visualiser individuellement leur évolution en tenant compte de l'indice des prix.

Pour commencer, des séries annuelles d'allocations moyennes sont établies. Le calcul de l'allocation moyenne de chômage, de pension et de prépension est réalisé grâce aux données de la banque nationale relatives aux dépenses sociales ainsi qu'aux nombres de bénéficiaires de chaque type de prestation. En ce qui concerne la pension, on se concentre sur le régime des travailleurs salariés du secteur privé qui est le plus important en Belgique puisqu'il représente en 2000 environ 67%³ de l'effectif total des pensionnés.

Pour calculer l'allocation moyenne, on procède de la façon suivante :

Chômage moyen	=	$\frac{\text{Dépenses de chômage (à prix constants)}}{\text{Nombre de bénéficiaires du chômage}}$
Prépension moyenne	=	$\frac{\text{Dépenses de prépension (à prix constants)}}{\text{Nombre de prépensionnés}}$
Pension moyenne du Secteur privé	=	$\frac{\text{Dépenses de pension du secteur privé (à prix constants)}}{\text{Nombre de pensionnés du secteur privé}}$

Dans un second temps, une série annuelle de salaires moyens bruts est calculée grâce aux statistiques de la comptabilité nationale. Le salaire brut comprend tous les éléments de rémunération mentionnés dans le contrat d'emploi sauf les cotisations patronales et les avantages divers. Le salaire moyen brut utilisé se base sur le secteur privé, ceci afin de respecter la même logique que pour la pension moyenne du secteur privé.

Ce choix est source d'une erreur très limitée pour le calcul des taux de remplacement des autres allocations puisque les travailleurs indépendants ne bénéficient ni du chômage ni de la prépension et que les travailleurs affectés au régime du service public, pour autant qu'ils soient nommés, possèdent une garantie d'emploi. De plus, la prépension conventionnelle est un régime qui en cas de licenciement, permet à certains travailleurs âgés, salariés du secteur

³ ENGLERT, M. *et al* (2002), *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91

privé, de bénéficier d'une allocation payée par l'ONEM et d'une indemnité de l'employeur. La contribution de l'employeur n'est bien entendu pas incluse dans les calculs qui suivent.

On trouve dans la comptabilité nationale le salaire « coût total » duquel on déduit les cotisations patronales pour trouver le salaire brut. Cependant, ce salaire brut comprend à la fois le secteur privé et le secteur public. Il faut donc déduire la partie relative au secteur public. Pour calculer le salaire moyen brut, on procède de la façon suivante (cf. annexe 4) :

Rémunérations des salariés (D1 opt. PIB) à prix courants
- Cotisations patronales & fictives à prix courants

= Rémunérations brutes des salariés à prix courants
- Salaires bruts des administrations publiques à prix courants (D11 du tableau S13)

= Salaire brut du secteur privé à prix courants

Conversion via
l'indice des prix à
la consommation
2000 = 1



Salaire brut du secteur privé à prix constants / Nombre emplois salariés du secteur privé

= Salaire brut moyen du secteur privé

3.2. Résultats

Le salaire brut moyen (annuel) en termes réels est nettement en hausse depuis trois décennies : en 1970, il est de 14.885 EUR contre 28.908 EUR en 2000, soit un taux global d'augmentation de 94% et une croissance annuelle moyenne de 2.2%. Cette hausse liée à l'augmentation du bien-être, accompagne l'amélioration de la productivité des travailleurs. En Belgique, l'augmentation conventionnelle résulte de la négociation, par les partenaires sociaux, des conventions collectives de travail dans lesquelles ils déterminent les paramètres de l'évolution des salaires en dehors de l'indexation.

Il existe aussi, en plus de la hausse salariale conventionnelle, une part de dérive salariale.

Les allocations moyennes quant à elles connaissent des évolutions peu dessinées. La pension moyenne du régime des travailleurs salariés augmente doucement au cours de la période 1987-2000 sauf pendant les années 1994-1996. Le chômage moyen a lui connu un pic en 1975 et évolue en dents de scie depuis lors.

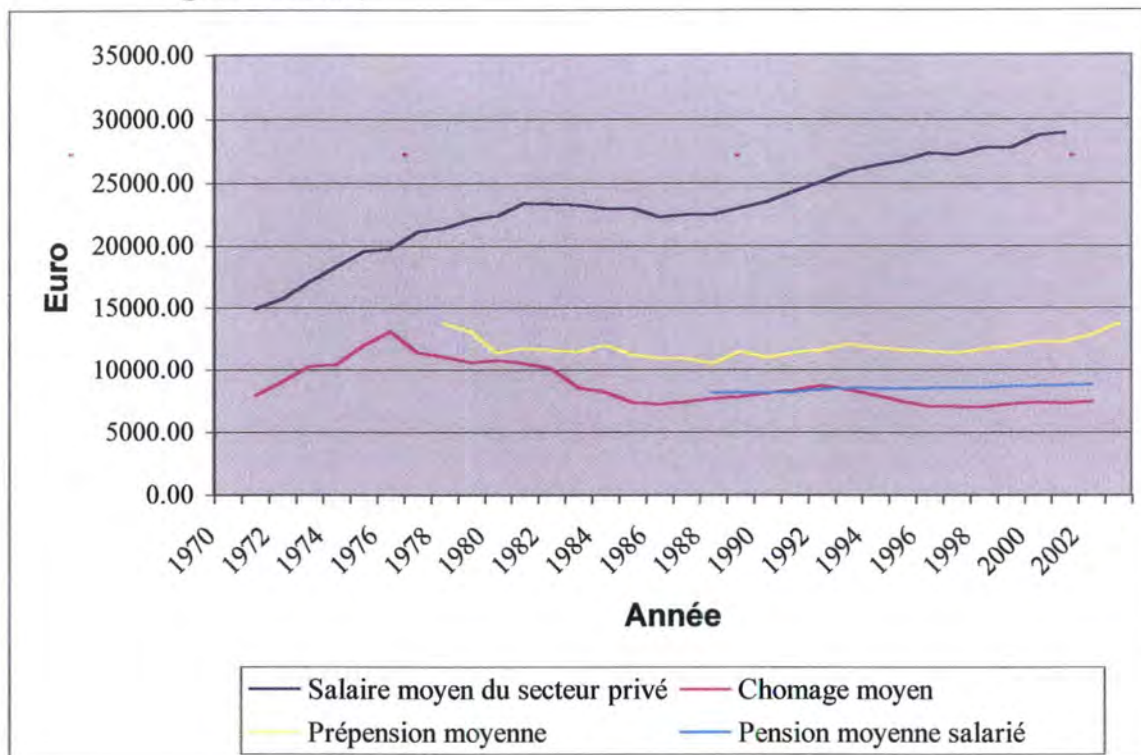
Tableau 3.1. - Evolution du salaire brut moyen du secteur privé et des allocations moyennes (prix constants) en euros

Année	Salaire moyen du secteur privé	Prépension moyenne	Pension moyenne salarié	Chômage moyen
1970	14885.82	-		7890.59
1971	15727.95	-		9010.52
1972	17071.85	-		10262.74
1973	18297.44	-		10403.55
1974	19560.47	-		11919.04
1975	19754.46	-		13036.18
1976	21120.02	/		11396.27
1977	21412.98	13734.02		11025.60
1978	22114.94	13072.64		10561.74
1979	22393.66	11336.95		10755.34
1980	23421.58	11736.29		10485.05
1981	23359.91	11592.78		10081.11
1982	23275.00	11422.15		8593.24
1983	22958.20	11985.18		8207.93
1984	23005.38	11249.90		7402.38
1985	22283.05	10895.14		7230.02
1986	22499.78	10939.60		7437.66
1987	22476.12	10518.96	8177.83	7705.15
1988	22991.32	11495.43	8166.65	7832.91
1989	23500.51	10988.74	8138.23	8121.48
1990	24346.93	11387.10	8219.24	8348.50
1991	25125.72	11600.00	8414.93	8713.40
1992	25909.64	12049.27	8518.10	8343.38
1993	26388.66	11808.92	8538.74	7948.74
1994	26752.98	11604.83	8468.32	7450.65
1995	27370.57	11503.39	8519.14	7057.36
1996	27211.89	11327.09	8499.20	7015.67
1997	27745.41	11631.52	8503.50	6983.09
1998	27761.13	11902.11	8656.35	7243.24
1999	28729.78	12249.98	8719.40	7379.64
2000	28908.08	12254.79	8766.08	7307.24

On constate que les chiffres relatifs à la pension moyenne sont assez limités et débutent en 1987. Comme expliqué dans le point relatif à la récolte des données, un problème de double comptage existe avant cette date au niveau du nombre de pensionnés, vu qu'un pensionné peut cumuler des pensions de salarié et d'indépendant (voire de revenu garanti), pensions toutes payées par l'ONP.

Le graphique suivant montre clairement la nette progression du salaire moyen et l'évolution mitigée des allocations moyennes.

Graphe 3.1. - Evolution du salaire brut moyen du secteur privé et des allocations moyennes (prix constants)



Une augmentation du salaire moyen non compensée par une croissance des allocations moyennes laisse envisager une baisse des taux de remplacement. Vérifions-le en calculant ce ratio pour les allocations de chômage, de prépension et de pension (tableau 3.2.).

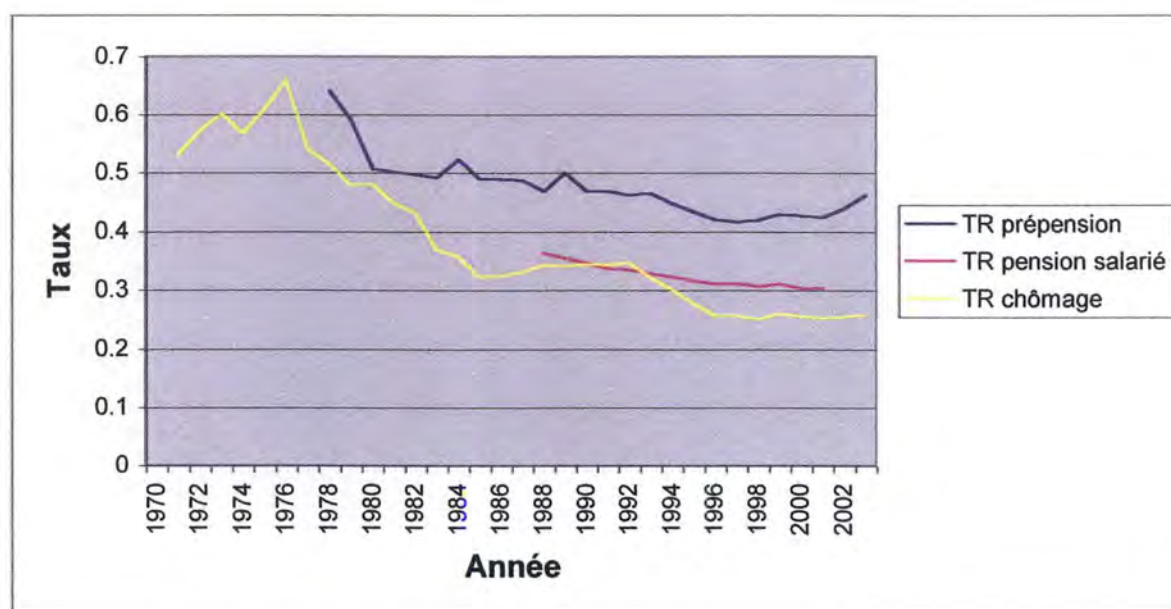
Tableau 3.2. - Taux de remplacement (TR) des allocations sociales moyennes en pourcentage du salaire brut moyen

Année	TR prépension	TR pension salarié	TR chômage
1970	-	-	0.53
1971	-	-	0.57
1972	-	-	0.60
1973	-	-	0.57
1974	-	-	0.61
1975	-	-	0.66
1976	/	-	0.54
1977	0.64	-	0.51
1978	0.59	-	0.48
1979	0.51	-	0.48
1980	0.50	-	0.45
1981	0.50	-	0.43
1982	0.49	-	0.37
1983	0.52	-	0.36
1984	0.49	-	0.32
1985	0.49	-	0.32
1986	0.49	-	0.33

1987	0.47	0.36	0.34
1988	0.50	0.36	0.34
1989	0.47	0.35	0.35
1990	0.47	0.34	0.34
1991	0.46	0.33	0.35
1992	0.47	0.33	0.32
1993	0.45	0.32	0.30
1994	0.43	0.32	0.28
1995	0.42	0.31	0.26
1996	0.42	0.31	0.26
1997	0.42	0.31	0.25
1998	0.43	0.31	0.26
1999	0.43	0.30	0.26
2000	0.42	0.30	0.25

Les allocations sociales exprimées en proportion du salaire brut montre une nette érosion des taux de remplacement. Ceci est particulièrement visible pour les allocations de chômage dont le taux de remplacement passe, entre 1970 et 2000, de 53% à 25%.

Graphe 3.2. - Evolution des taux de remplacement (TR) des allocations sociales moyennes en % du salaire brut moyen



Les taux de remplacement baissent principalement pour deux raisons :

- Le découplage de l'adaptation au bien-être par rapport à la croissance : il n'y a en effet presque pas d'adaptation au bien-être (adaptations en termes réels en dehors de l'indexation aux prix) pour les allocations de ceux qui sont déjà bénéficiaires
- Il n'y a presque pas d'adaptation (en termes réels en dehors de l'indexation aux prix) des plafonds salariaux qui sont appliqués lors du calcul de l'allocation des nouveaux bénéficiaires : les salaires pris en compte pour le calcul de l'allocation sont restreints

à un certain niveau qui n'a pratiquement pas augmenté en termes réels contrairement aux salaires.

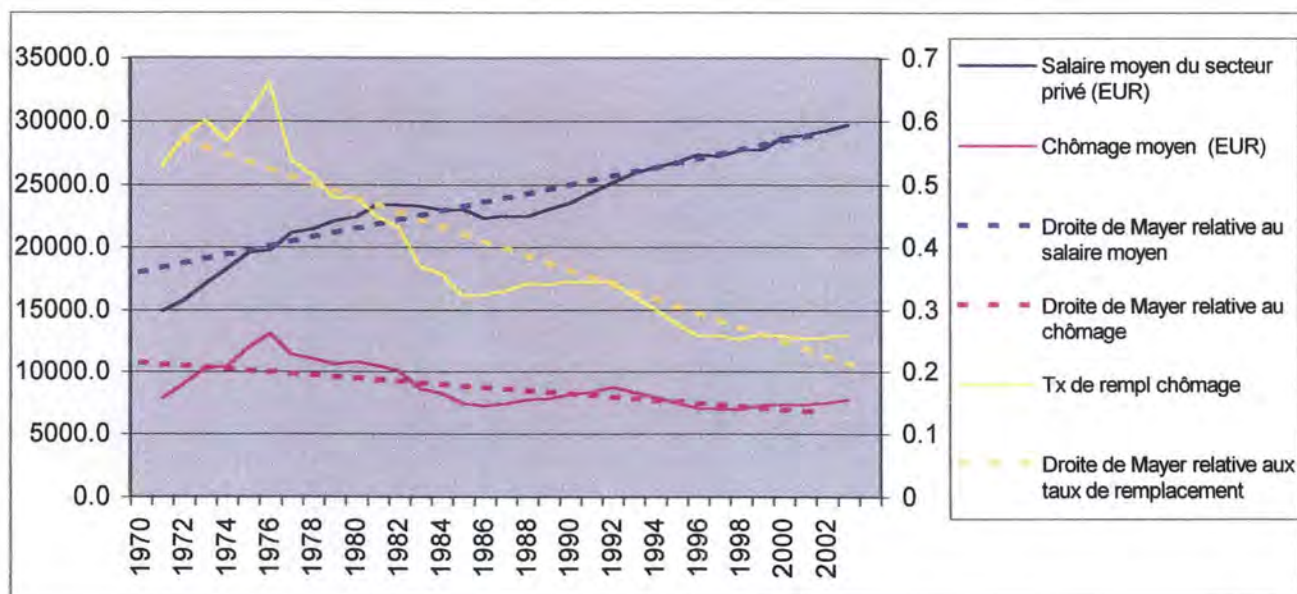
D'après les données historiques, les adaptations annuelles au bien-être des allocations sociales sont en moyenne 1,75 % inférieures à la croissance de la productivité et aux hausses salariales réelles⁴. A titre d'exemple, durant les années '90, aucune adaptation au bien-être n'a été octroyée aux allocations sociales excepté pour les pensions des travailleurs salariés, et les plafonds salariaux relatifs aux allocations ont uniquement été adaptés à l'évolution des prix⁵.

4. Taux de remplacement des allocations de chômage

Le cas du chômage peut être analysé plus avant puisque l'on dispose d'une longue série complète. On voit clairement sur le graphe 4.1. ci-après que l'augmentation du salaire moyen, jointe à un chômage moyen à tendance diminutive, engendre un taux de remplacement dégressif.

Les tendances du salaire moyen, du chômage moyen et enfin, du taux de remplacement de l'allocation de chômage, sont données par les droites de Mayer. Ceci permet de faire abstraction des variations conjoncturelles dont l'impact notamment sur le chômage est non négligeable. Les détails du calcul figurent à l'annexe 2.

Graphe 4.1. - Taux de remplacement des allocations de chômage en % du salaire brut moyen et tendance par la droite de Mayer



On perçoit sans surprise une longue tendance à la baisse du taux de remplacement relatif au chômage. Il y a 30 ans, l'allocation de chômage moyenne représentait 50 % du salaire

⁴ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*

⁵ ENGLERT, M. et al (2002), *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91, p 99

moyen. Aujourd'hui, elle n'en représente plus que 25%. Les érosions les plus fortes ont lieu fin des années '70 jusqu'à mi '80, puis dans la première moitié des années '90.

La croissance annuelle du salaire réel moyen a été d'environ 2,2% alors que les plafonds salariaux relatifs aux revenus d'allocations ont seulement été adaptés à l'évolution des prix. Aucune adaptation au bien-être n'a été octroyée (sauf compléments d'ancienneté pour chômeurs âgés) pour les personnes bénéficiant déjà des allocations de chômage.

En outre, on a instauré en 1981 la catégorie des assurés co-habitants qui bénéficient d'allocations de chômage limitées par rapport à un chef de ménage⁶. La participation croissante des femmes au marché du travail depuis les années '70 renforce l'effet « cohabitant » via la progression de la proportion de chômeurs ayant ce statut. La féminisation du marché du travail a également une autre facette explicative de la baisse du taux de remplacement relatif au chômage. Les revenus de remplacement des femmes, qui travaillent plus fréquemment à temps partiel et bénéficient de salaires inférieurs, imposent une pression à la baisse sur les ratios de remplacement.

D'autres interventions politiques ont eu un impact direct sur la hauteur des revenus de remplacement. Elles laissent entrevoir une baisse encore plus forte des taux de remplacement calculés sur base d'allocation à prix courants. Il s'agit par exemple d'interventions dans le mécanisme de l'indexation qui ont entraîné une liaison incomplète ou plus lente des allocations à l'évolution des prix.

5. Evolution des dépenses sociales avec un taux de remplacement constant

Il est pertinent de se demander comment auraient évolué les dépenses sociales de notre pays si les taux de remplacement avaient été maintenus constants. Pour évaluer cette option, on choisit de fixer le ratio de remplacement au résultat de la première année pour laquelle on dispose de données. On tire ensuite l'allocation moyenne en multipliant le salaire moyen brut calculé précédemment par chacun des taux de remplacement ainsi fixé. On peut alors obtenir, grâce au nombre d'allocataires, la dépense sociale à taux de remplacement constant.

Les taux de remplacement (TR) que l'on décide de fixer pour les calculs sont les suivants :

TR Chômage	=	$\frac{\text{Allocations de chômage}}{\text{Salaire moyen brut}}$	= 0,53 (1970)
TR Prépension	=	$\frac{\text{Allocations de prépension}}{\text{Salaire moyen brut}}$	= 0,64 (1977)
TR Pension du Secteur privé	=	$\frac{\text{Allocations de pension}}{\text{Salaire moyen brut}}$	= 0,36 (1987)

Le tableau 5.1 montre l'évolution, tous les cinq ans, des allocations moyennes si l'on avait conservé des taux de remplacement identiques au premier de chaque série. La différence est particulièrement marquante en ce qui concerne les prestations de chômage : l'allocation

⁶ ENGLERT, M. *et al* (2002), *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91

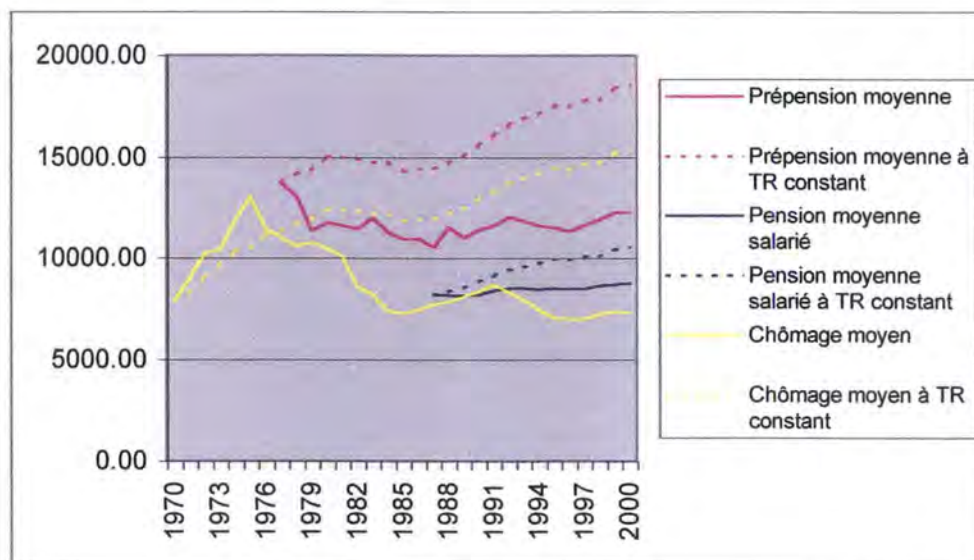
moyenne de l'année 2000 passe du simple au double en maintenant un taux de remplacement constant. Ce résultat est sans surprise puisque l'on a vu précédemment que le ratio de remplacement du chômage avait en réalité été divisé approximativement par 2 sur trente ans.

Tableau 5.1. - Comparaison (à prix constant) des allocations moyennes au taux de remplacement (TR) réel avec les allocations moyennes à taux de remplacement constant (en euros)

Année	Prépension moyenne	Prépension moyenne à TR constant	Pension moyenne salarié	Pension moyenne salarié à TR constant	Chômage moyen	Chômage moyen à TR constant
1970	-	-			7890.59	7890.59
1975	-	-			13036.18	10471.32
1980	11736.29	15022.31			10485.05	12415.17
1985	10895.14	14292.07			7230.02	11811.66
1990	11387.10	15615.82	8219.24	8858.51	8348.50	12905.67
1995	11503.39	17555.15	8519.14	9958.65	7057.36	14508.42
2000	12254.79	18541.29	8766.08	10518.07	7307.24	15323.42

Le graphique suivant, construit sur base de la série complète de données (1970 à 2000), met clairement en évidence les différences, qui s'accroissent avec les années, du montant des allocations moyennes.

Graph 5.1. - Evolution des allocations moyennes au taux de remplacement (TR) réel avec les allocations moyennes à taux de remplacement constant (en euros)



Le calcul des dépenses sociales « fictives » est réalisé en multipliant l'allocation moyenne à taux de remplacement constant par le nombre d'allocataires. Les résultats obtenus sont comparés, dans le tableau 5.2, aux dépenses réellement consenties pour les indemnités sociales. L'ensemble des données est repris dans l'annexe 3.

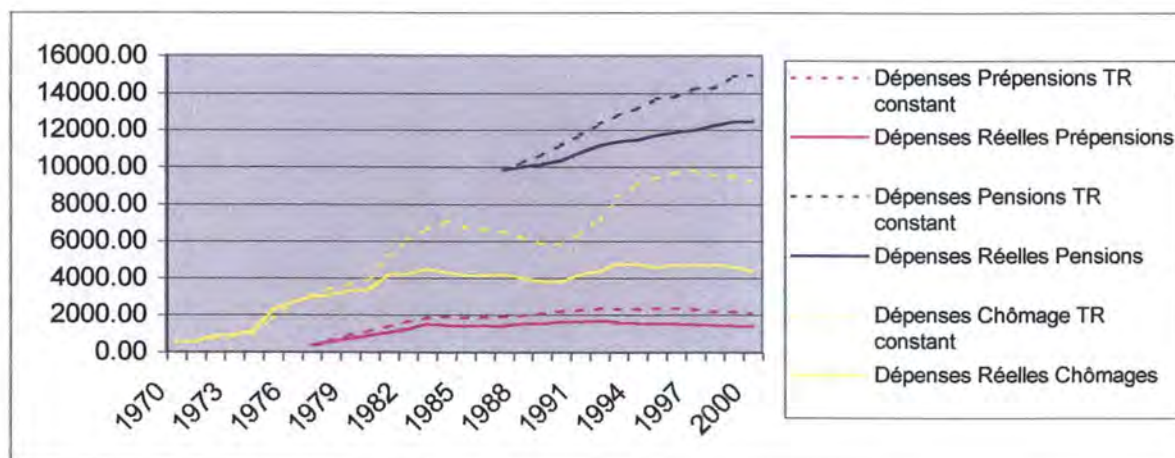
Tableau 5.2. - Dépenses sociales réelles et fictives (en millions d'euros)

Année	Dépenses Prépensions TR constant	Dépenses Réelles Prépensions	Dépenses Pensions TR constant	Dépenses Réelles Pensions (salarié)	Dépenses Chômage TR constant	Dépenses Réelles Chômagés
1970					530.5	530.5
1975					1812.4	2256.4
1977	338.3	338.3			3028.6	2941.9
1980	1123.8	878.0			4000.7	3378.7
1985	1826.1	1392.1			6761.3	4138.6
1987	1915.7	1397.8	9827.3	9827.3	6505.5	4207.3
1990	2230.2	1626.2	11157.3	10352.1	5873.4	3799.5
1995	2362.0	1547.7	13698.1	11718.1	9417.2	4580.8
2000	2116.2	1398.7	14977.7	12482.9	9186.2	4380.6

Un rapide calcul montre l'impact en termes budgétaires du taux de remplacement des allocations par rapport aux salaires. En sommant les dépenses sociales réelles de l'année 2000 relatives aux allocations de pension des salariés, prépension et chômage, on obtient 18,26 milliards d'euros. Le même calcul, en supposant avoir maintenu un taux de remplacement constant, fournit un montant de 26,28 milliards d'euros, soit 42% en plus !

Enfin, le graphique suivant met également en exergue l'importance du taux de remplacement.

Graphe 5.2. - Evolution comparée des dépenses sociales réelles et fictives (en millions d'euros)



Conclusion

Les dépenses sociales belges sont en constante progression depuis 1970 principalement à cause des postes de chômage et de soins de santé. Le cas des soins de santé s'avère particulièrement préoccupant : non seulement les coûts s'y rapportant augmentent continuellement en termes absolus, mais leur proportion dans les dépenses totales de prestations sociales progresse également. Et cette tendance devrait encore s'accroître à l'avenir étant donné le choc démographique annoncé. La structure par âge de la population belge va effectivement connaître de fortes modifications dans les prochaines décennies : entre 2000 et 2030, on prévoit une augmentation d'environ 50% du nombre de personnes de plus de 60 ans. Or, il est démontré que la consommation en soins de santé augmente avec l'âge⁷.

D'autre part, l'écart entre les allocations sociales et les revenus du travail s'est progressivement creusé. La revendication prioritaire des organisations sociales est d'empêcher que les allocations ne « reculent » encore à l'avenir. Les adaptations au bien-être sont considérées comme redistributives par les acteurs sociaux vu qu'elles permettent de retrouver une évolution parallèle des revenus des travailleurs actifs et inactifs (chômeurs, retraités, invalides,...). Les interlocuteurs sociaux ont obtenu en mars 2004, lors du Conseil des Ministres d'Ostende du 21 mars, qu'un mécanisme soit mis en place afin qu'ils puissent, tous les deux ans, se prononcer sur la façon dont les prestations sociales doivent être adaptées à l'évolution du bien-être. Le mécanisme sera d'application dès janvier 2007 et une enveloppe est déjà prévue pour des adaptations qui seront opérées durant la période 2005-2007. Au delà de 2007, seule une intention politique est exprimée et un mécanisme de concertation est prévu.

Concrètement, lors du Conseil des ministres d'Ostende, le gouvernement a décidé d'accorder aux pensions des adaptations au bien-être. Quant aux plafonds servant au calcul des indemnités, ils sont relevés pour l'invalidité, les accidents du travail et les maladies professionnelles. A moyen terme, rien n'est prévu pour le chômage et la prépension tant pour les plafonds que pour l'adaptation au bien-être.

Les adaptations au bien-être ne sont souvent pas spectaculaires pour les intéressés, mais elles coûtent énormément en termes budgétaires. Or, les projections à long terme consacrées aux conséquences budgétaires (dont l'augmentation des dépenses de pensions et de soins de santé) du vieillissement de la population, montrent que le financement de ce coût reste soutenable pour autant que certaines conditions soient satisfaites. Ces conditions concernent notamment la mise en place d'un processus ininterrompu de désendettement et une modération dans la croissance des dépenses primaires⁸.

Le gouvernement tente donc de mener une politique budgétaire saine visant à réduire la dette publique et de satisfaire également des demandes de dépenses sociales émanant de la population (l'électorat). C'est l'équité intergénérationnelle qui est mise en jeu, car une mesure budgétaire qui privilégie le court terme sur le long terme, privilégie la génération actuelle au détriment des suivantes.

⁷ ENGLERT, M. *et al* (2002), *Perspectives financières de la Sécurité Sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91

⁸ CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), *Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », rapport annuel*

Bibliographie

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2003), *Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », rapport annuel*, 241 p.

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES, (2004), *Comité d'Etude sur le Vieillissement, rapport annuel*, 156 p.

ENGLERT, M. *et al* (2002), *Perspectives financières de la Sécurité Sociale 2000-2050*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n°91, 192 p.

MINISTÈRE FEDERAL DES AFFAIRES SOCIALES, (2002), Administration de l'information et des études, *Analyse des forces/faiblesses de la protection sociale des travailleurs salariés en Belgique*, 99 p.

Annexe 1

Dépenses des administrations de sécurité sociale de 1970 à 2002 à prix courants										
Dépenses (millions d'euro)										
Total dépenses										
Prestations sociales										
Année	Total	Soins de santé	Indemnités maladie-invalidité	Chômage	Prépensions et interruptions de carrière	Pensions	Pension régime salarié (source BFP)	Allocations familiales	Autres	
1970	3910.8	3672.4	791.7	370.1	136.4	0.0	1337.3	1155.9	878.4	158.5
1971	4453.5	4191.5	950.3	430.5	158.4	0.0	1514.4	1293.6	906.9	231.0
1972	5231.3	4929.4	1108.2	509.7	245.1	0.0	1780.4	1510.3	1019.5	266.5
1973	6113.5	5765.1	1312.1	595.4	279.1	0.0	2180.2	1802.3	1105.6	292.7
1974	7468.0	7072.1	1588.3	726.5	385.0	0.0	2680.1	2187.2	1346.8	345.4
1975	9716.9	9216.2	1991.5	937.9	867.5	0.0	3339.1	2705.8	1634.6	445.6
1976	11491.4	10851.8	2409.6	1099.7	1112.5	6.6	3872.1	3129.2	1838.6	512.7
1977	12910.3	12127.3	2642.4	1193.0	1322.6	152.1	4225.8	3436.4	2021.1	570.3
1978	14246.6	13255.5	2945.0	1321.3	1440.6	263.6	4672.3	3852.6	2012.6	600.1
1979	15757.1	14506.4	3139.5	1435.1	1605.7	352.1	5234.1	4364.6	2122.7	617.2
1980	17143.1	15770.9	3353.0	1560.4	1767.9	459.4	5721.3	4801.9	2212.7	696.2
1981	19287.1	17721.4	3625.2	1685.3	2359.5	588.0	6308.7	5321.1	2362.4	792.3
1982	21023.4	19440.8	3994.7	1796.6	2578.5	759.4	6820.8	5748.2	2641.5	849.3
1983	22765.2	21126.8	4386.4	1907.2	2949.7	983.3	7354.8	6199.7	2664.3	881.1
1984	24001.2	22035.7	4720.1	2015.0	3014.0	1012.2	7773.7	6563.0	2642.2	858.5
1985	25061.8	22870.1	4978.4	2101.5	3042.9	1023.5	8170.5	6906.9	2690.9	862.4
1986	26031.0	23698.2	5279.0	2092.1	3077.6	1068.5	8548.6	7250.1	2747.0	885.4
1987	27175.0	24839.6	5990.6	1989.7	3182.3	1057.3	8918.7	7433.2	2770.5	930.5
1988	27574.4	25282.6	6058.0	1990.0	3056.1	1180.1	9194.2	7656.9	2827.7	976.5
1989	28053.8	26400.1	6527.5	2078.9	3023.7	1204.5	9622.4	7988.4	2910.5	1032.6
1990	29536.2	28026.3	7093.6	2216.6	3100.8	1327.2	10197.9	8448.6	2999.3	1090.9
1991	32172.4	30563.4	8068.9	2356.1	3539.5	1392.3	10953.8	9088.9	3137.6	1115.2
1992	34273.6	32661.9	8902.7	2393.3	3775.5	1462.7	11633.6	9630.3	3250.4	1243.7
1993	35673.6	34000.0	9198.7	2415.6	4224.4	1429.3	12178.8	10085.1	3358.8	1194.4
1994	36619.9	34846.7	9452.3	2430.5	4307.3	1426.4	12561.3	10403.2	3415.5	1253.4
1995	38162.3	36215.4	10126.9	2482.0	4218.8	1425.4	13049.9	10791.9	3497.0	1415.4
1996	39531.9	37614.0	10869.3	2543.3	4421.8	1435.3	13452.0	11145.9	3566.5	1325.8
1997	39985.7	37990.4	10753.9	2546.7	4462.2	1445.9	13845.8	11468.9	3615.0	1320.9
1998	41389.3	39254.8	11369.1	2634.1	4529.6	1415.2	14238.3	11795.2	3656.6	1411.9
1999	42844.2	40380.4	12054.5	2721.8	4492.0	1411.8	14606.8	12128.9	3660.8	1432.7
2000	44319.4	41760.2	12827.9	2839.6	4380.6	1398.7	15031.9	12482.9	3718.4	1563.1
2001	46951.2	43988.0	13814.7	3023.3	4629.4	1440.5	15628.1	12972.8	3804.5	1647.5
2002	49236.6	46290.2	14229.3	3261.7	5266.9	1518.5	16272.8	13490.2	3917.9	1823.1

Annexe 2

Construction des droites de Mayer relatives aux allocations de chômage						
n	Taux de remplacement chômage	Droite de Mayer avec l'ensemble des données (taux de remplacement)	Salaire moyen du secteur privé (EUR)	Droite de Mayer avec l'ensemble des données (salaire)	Chômage moyen (EUR)	Droite de Mayer avec l'ensemble des données (chômage moyen)
1	0.53	0.57	14885.8	17991.1	7890.6	10756.6
2	0.57	0.56	15727.9	18338.9	9010.5	10630.4
3	0.60	0.55	17071.9	18686.6	10262.7	10504.2
4	0.57	0.54	18297.4	19034.4	10403.5	10378.0
5	0.61	0.53	19560.5	19382.1	11919.0	10251.8
6	0.66	0.51	19754.5	19729.9	13036.2	10125.6
7	0.54	0.50	21120.0	20077.6	11396.3	9999.4
8	0.51	0.49	21413.0	20425.3	11025.6	9873.2
9	0.48	0.48	22114.9	20773.1	10561.7	9747.0
10	0.48	0.47	22393.7	21120.8	10755.3	9620.8
11	0.45	0.46	23421.6	21468.6	10485.1	9494.6
12	0.43	0.45	23359.9	21816.3	10081.1	9368.4
13	0.37	0.43	23275.0	22164.1	8593.2	9242.2
14	0.36	0.42	22958.2	22511.8	8207.9	9116.0
15	0.32	0.41	23005.4	22859.6	7402.4	8989.8
16	0.32	0.40	22283.1	23207.3	7230.0	8863.6
17	0.33	0.39	22499.8	23555.0	7437.7	8737.4
T1	Y1		Y1		Y1	
9.00	0.48		20773.1		9747.0	
18	0.34	0.38	22476.1	23902.8	7705.2	8611.2
19	0.34	0.36	22991.3	24250.5	7832.9	8485.0
20	0.35	0.35	23500.5	24598.3	8121.5	8358.8
21	0.34	0.34	24346.9	24946.0	8348.5	8232.5
22	0.35	0.33	25125.7	25293.8	8713.4	8106.3
23	0.32	0.32	25909.6	25641.5	8343.4	7980.1
24	0.30	0.31	26388.7	25989.2	7948.7	7853.9
25	0.28	0.30	26753.0	26337.0	7450.6	7727.7
26	0.26	0.28	27370.6	26684.7	7057.4	7601.5
27	0.26	0.27	27211.9	27032.5	7015.7	7475.3
28	0.25	0.26	27745.4	27380.2	6983.1	7349.1
29	0.26	0.25	27761.1	27728.0	7243.2	7222.9
30	0.26	0.24	28729.8	28075.7	7379.6	7096.7
31	0.25	0.23	28908.1	28423.5	7307.2	6970.5
32	0.26	0.22	29240.0	28771.2	7470.7	6844.3
33	0.26	0.20	29715.0	29118.9	7712.9	6718.1
T2	Y2		Y2		Y2	
25.50	0.29		26510.9		7664.6	

	Moyenne de T1	9	9	9
	Moyenne de T2	25.5	25.5	25.5
	Moyenne de Y1	0.48	20773.09	9747.00
	Moyenne de Y2	0.29	26510.86	7664.63
coeff angulaire	$b = (MY2 - MY1) / (MT2 - MT1)$	-0.0115	347.74	-126.20
intercept	$a = (MY2 - b.MT2)$	0.5836	17643.40	10882.83
droite	$Y_i = a + b.T_i$			

Annexe 3

Dépenses sociales (en millions d'euros) aux taux de remplacement réel et constant des allocations						
Année	Dépenses Prépensions TR constant	Dépenses Réelles Prépensions	Dépenses Pensions TR constant	Dépenses Réelles Pensions	Dépenses Chômage TR constant	Dépenses Réelles Chômagés
1970					530.5	530.5
1971					546.3	590.4
1972					763.9	866.3
1973					859.9	922.3
1974					982.2	1129.1
1975					1812.4	2256.4
1976					2603.9	2650.7
1977	338.3	338.3			3028.6	2941.9
1978	609.0	561.3			3404.6	3067.5
1979	909.2	717.7			3612.1	3272.8
1980	1123.8	878.0			4000.7	3378.7
1981	1349.3	1044.0			5145.6	4189.3
1982	1620.9	1240.2			6045.9	4211.0
1983	1832.5	1491.5			6633.7	4474.2
1984	1893.6	1443.8			7082.2	4299.1
1985	1826.1	1392.1			6761.3	4138.6
1986	1892.4	1434.6			6625.9	4132.0
1987	1915.7	1397.8	9827.3	9827.3	6505.5	4207.3
1988	1978.4	1542.2	10250.0	10006.6	6214.1	3993.9
1989	2094.2	1526.8	10638.6	10125.6	5878.7	3832.7
1990	2230.2	1626.2	11157.3	10352.1	5873.4	3799.5
1991	2296.4	1653.0	11722.6	10790.5	6423.0	4202.1
1992	2338.0	1695.2	12352.3	11161.3	7202.8	4375.7
1993	2310.7	1612.2	12791.0	11375.3	8385.0	4764.8
1994	2323.7	1571.5	13174.9	11461.9	9032.5	4745.6
1995	2362.0	1547.7	13698.1	11718.1	9417.2	4580.8
1996	2352.9	1527.0	13813.8	11858.1	9672.2	4704.4
1997	2315.8	1513.6	14253.2	12006.1	9838.0	4671.2
1998	2195.5	1467.5	14272.4	12231.4	9542.7	4697.1
1999	2177.8	1447.8	14911.5	12438.2	9506.2	4606.5
2000	2116.2	1398.7	14977.7	12482.9	9186.2	4380.6

Annexe 4

Calcul du salaire moyen brut										
Année	Indice des prix à la consommation, base 2000 = 1.	Rémunération des salariés (D.1) opt. PIB	Cot. Patronales (employeurs) & fictives	Rémunération brute	Salaire brut des administrat° publiques (D11) du tableau S13	Salaire brut des administrat° publiques	Salaire brut privé	Salaire brut privé aux prix constants (2000=1)	Emploi salarié du secteur privé	Salaire moyen du secteur privé : salaire brut/nb employés
		(millions EUR)	(millions EUR)	(millions EUR)	(millions BEF)	(millions EUR)	(millions EUR)	(millions EUR)	(milliers)	EUR
1970	0.2571	15096.2	2791.0	12305.2	103521	2566.2	9739.0	37879.3	2544.659	14885.8
1971	0.2683	17200.9	3380.5	13820.4	118183	2929.7	10890.7	40593.7	2580.994	15727.9
1972	0.2829	19781.6	3871.4	15910.2	139955	3469.4	12440.8	43973.8	2575.806	17071.9
1973	0.3026	22857.6	4428.6	18429.0	160524	3979.3	14449.7	47752.2	2609.778	18297.4
1974	0.3410	27636.4	5298.6	22337.8	192938	4782.8	17555.0	51485.9	2632.139	19560.5
1975	0.3845	31726.5	6332.3	25394.2	236091	5852.5	19541.7	50827.6	2572.970	19754.5
1976	0.4197	36558.3	7331.2	29227.1	269802	6688.2	22538.8	53702.3	2542.719	21120.0
1977	0.4496	39677.8	8062.6	31615.2	297108	7365.1	24250.1	53940.8	2519.070	21413.0
1978	0.4696	42598.3	8693.2	33905.1	326702	8098.7	25806.4	54949.9	2484.740	22114.9
1979	0.4906	45593.3	9433.1	36160.2	355504	8812.7	27347.4	55740.6	2489.122	22393.7
1980	0.5232	50348.4	10285.7	40062.7	391653	9708.8	30353.9	58010.7	2476.806	23421.6
1981	0.5632	52653.5	10705.7	41947.8	417588	10351.7	31596.1	56098.4	2401.484	23359.9
1982	0.6123	55544.1	11147.0	44397.1	441772	10951.2	33445.9	54621.7	2346.799	23275.0
1983	0.6593	57957.2	11915.2	46042.0	449070	11132.2	34909.8	52952.6	2306.478	22958.2
1984	0.7011	62081.8	13314.3	48767.5	473316	11733.2	37034.3	52824.5	2296.180	23005.4
1985	0.7352	65342.6	15049.0	50293.6	503349	12477.7	37815.9	51433.4	2308.183	22283.1
1986	0.7448	68076.7	16392.7	51684.0	522196	12944.9	38739.1	52011.8	2311.656	22499.8
1987	0.7564	69852.2	17542.1	52310.1	513425	12727.5	39582.6	52331.7	2328.326	22476.1
1988	0.7652	72791.2	18459.0	54332.2	509743	12636.2	41696.0	54491.3	2370.081	22991.3
1989	0.7889	78075.5	19831.0	58244.5	539323	13369.5	44875.0	56881.0	2420.414	23500.5
1990	0.8161	84152.5	21193.7	62958.8	567278	14062.5	48896.3	59913.4	2460.819	24346.9
1991	0.8423	90554.1	23294.8	67259.3	608778	15091.2	52168.1	61934.5	2464.985	25125.7
1992	0.8628	95095	24427.2	70667.8	641559	15903.8	54764.0	63469.7	2449.658	25909.6
1993	0.8866	98391.3	25396.7	72994.6	679524	16845.0	56149.6	63333.0	2400.008	26388.7
1994	0.9076	102203.7	26555.3	75648.4	718175	17803.1	57845.3	63731.6	2382.224	26753.0
1995	0.9210	105199	27199.5	77999.5	708098	17553.3	60446.2	65633.5	2397.959	27370.6
1996	0.9399	107060.4	27668.9	79391.5	716172	17753.4	61638.1	65576.8	2409.857	27211.9

1997	0.9553	111440.2	28891.0	82549.2	737095	18272.1	64277.1	67287.6	2425.181	27745.4
1998	0.9643	115254.3	30224.7	85029.6	758110	18793.1	66236.5	68686.3	2474.191	27761.1
1999	0.9751	121310.3	31313.3	89997.0	790491	19595.8	70401.2	72196.5	2512.949	28729.8
2000	1.0000	126838.8	32075.5	94763.3	823607	20416.7	74346.6	74346.6	2571.828	28908.1